Rapport sur la mise en œuvre de la **Loi sur la justice administrative**

Québec

Rapport sur la mise en œuvre de la **Loi sur la justice administrative**

Justice Québec

103-06078/

RAPPORT
SUR LA MISE EN OEUVRE
DE LA *LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE*

Le ministre doit, au plus tard le 1er avril 2003, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier.

Ce rapport est déposé dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale si elle siège ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Dans l'année qui suit la date de ce dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale procède à l'étude du rapport et elle entend à ce sujet les observations des personnes et organismes intéressés.

(L.R.Q., c. J-3, art. 200)

Québec
Mars 2003

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2003
ISBN 2-550-40740-7
© Gouvernement du Québec

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,

En vertu de l'article 200 de la *Loi sur la justice administrative*, le ministre de la Justice doit, au plus tard le 1er avril 2003, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de cette loi et le déposer devant l'Assemblée nationale.

Le présent rapport donne suite à cette obligation. Il a été préparé entre les mois de mars 2002 et mars 2003 sur la foi des données fournies ou publiées par les différents ministères et organismes formant l'Administration gouvernementale ou les organismes juridictionnels visés.

Nous nous souviendrons également que le Vérificateur général a, pour sa part, produit un rapport à l'égard des décisions administratives et du Tribunal administratif du Québec en 2000-2001. Bien que les deux rapports diffèrent notamment quant à la nature des objectifs et de leur étendue, ils illustrent la nécessité de revoir en profondeur les façons de faire en matière de justice administrative pour mieux servir les citoyens.

Le nouveau gouvernement a annoncé une réforme de la justice administrative dans le but de simplifier le processus actuel et de faire en sorte que les délais d'attente des citoyens soient considérablement réduits (voir www.justice.gouv.qc.ca).

Cette responsabilité m'est dévolue. J'ai d'ailleurs, le 6 juin dernier, déjà saisi cette Assemblée d'un projet de loi, le projet de loi n° 4, pour réduire à un le nombre de décideurs chargés d'entendre et de décider des affaires, sauf les affaires complexes.

Outre ce projet, j'ai aussi l'intention dans les prochains mois, de présenter au nom du gouvernement, des modifications afin de supprimer certaines étapes de révision au sein d'organismes et de ministères dont les décisions relèvent de la compétence du Tribunal administratif du Québec et de la Commission des lésions professionnelles. Elles permettront d'étendre la portée de la conciliation au sein de ces deux tribunaux administratifs, d'assurer une présence régionale de leurs membres et de mieux garantir l'indépendance et l'impartialité de ceux-ci.

Le ministre de la Justice, Procureur général,
Notaire général et ministre responsable de l'application
des lois professionnelles,

Marc Bellemare
Le 19 juin 2003

Monsieur Normand Jutras
Ministre de la Justice et Procureur général
1200, route de l'Église
Sainte-Foy (Québec)

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous transmettre le rapport de mise en œuvre de la *Loi sur la justice administrative* préparé en collaboration par la Direction générale de la planification et de la coordination des activités ministérielles, la Direction générale des affaires juridiques et législatives et la Direction de la vérification interne et du traitement des plaintes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le sous-ministre de la Justice
et sous-procureur général,

Michel Bouchard
Mars 2003

Monsieur Jean St-Gelais
Secrétaire général et greffier
Conseil exécutif
Édifice Honoré-Mercier
835, boul. René-Lévesque Est, bureau 2.12 A
Québec (Québec) G1R 1B4

Cher collègue,

L'article 200 de la *Loi sur la justice administrative* impose au ministre de la Justice de faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de cette loi, de l'entrée en vigueur le 1er avril 1998 au 1er avril 2003 et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier.

J'ai l'honneur de vous présenter ce rapport de mise en œuvre. Il doit être déposé devant l'Assemblée nationale et, dans l'année qui suit la date de ce dépôt, étudié par la commission compétente de celle-ci.

Je vous prie d'agréer, cher collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général,

Michel Bouchard
31 mars 2003

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1. L'évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la justice administrative* 1

2. La *Loi sur la justice administrative* 3

2.1. Le titre premier de la loi : les règles générales applicables à des décisions individuelles prises à l'égard d'un administré 3

2.1.1. LES RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE D'UNE FONCTION ADMINISTRATIVE 4

2.1.2. LES RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE D'UNE FONCTION JURIDICTIONNELLE 7

2.2. Le titre deuxième de la loi : le Tribunal administratif du Québec 9

2.3. Le titre troisième de la loi : le Conseil de la justice administrative 12

3. La méthodologie d'examen 13

I. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, LE DEVOIR D'AGIR ÉQUITABLEMENT ET L'EXERCICE DE FONCTIONS ADMINISTRATIVES 16

1. La notion d'administration gouvernementale 16

2. Les mesures prises par l'administration gouvernementale dans son processus décisionnel 17

2.1. Le respect des normes législatives et de la règle de droit 17

2.2. Le respect des personnes 18

2.3. Le respect des objectifs de simplicité et de souplesse 20

2.3.1. QUELQUES EXEMPLES 20

2.3.2. LES MODES AMIABLES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 21

2.3.3. LA TERMINOLOGIE 21

2.4. La célérité du processus décisionnel 22

2.4.1. LA DÉTERMINATION DES DÉLAIS 22

2.4.2. LA MESURE DES DÉLAIS 22

2.4.3. L'ÉTABLISSEMENT DE PRIORITÉS 23

2.4.4. LE TRAITEMENT DES DEMANDES URGENTES 23

2.5. Les communications avec l'administré 23

2.5.1. L'INFORMATION GÉNÉRALE SUR LES SERVICES OFFERTS 24

2.5.2. L'ACCÈS AUX SERVICES 24

2.5.3. L'ACCESSIBILITÉ AU DOSSIER 25

2.5.4. LA QUALITÉ DE LA COMMUNICATION ET L'IDENTIFICATION D'UNE PERSONNE RESPONSABLE 25

2.5.5. LA VÉRIFICATION ET LE SUIVI DES DOSSIERS 27
2.6. La clarté et la diligence dans la prise de décision 27
2.7. Les directives à l'endroit des agents chargés de prendre les décisions 29
3. Les obligations particulières imposées à l'administration gouvernementale 30
3.1. Les obligations préalables en matière d'ordonnances, d'autorisations ou de permis 30
3.2. Les obligations préalables à certaines décisions en matière d'indemnités et de prestations 31
3.3. Le réexamen ou la révision interne des décisions 33
3.4. La motivation des décisions défavorables et l'indication des voies de recours 34
4. Commentaires sur la poursuite des objectifs de la loi 34
4.1. L'accessibilité 35
4.2. La célérité 37
4.3. La qualité 38
II. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET L'EXERCICE DE FONCTIONS JURIDICTIONNELLES 42
1. Les organismes juridictionnels visés 42
2. Les devoirs des organismes juridictionnels 43
2.1. L'exigence d'impartialité 44
2.2. La tenue d'audiences publiques 45
2.2.1. LE CARACTÈRE PUBLIC DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE 45
2.2.2. LA SIMPLICITÉ DE LA PROCÉDURE 46
2.2.3. LES RÈGLES DE PREUVE 47
2.3. La loyauté du débat et le rapprochement des parties 47
2.3.1. LA DÉLIMITATION DU DÉBAT ET LA CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE 48
2.3.2. LA CONCILIATION COMME MOYEN DE RAPPROCHEMENT DES PARTIES 48
2.3.3. L'OCCASION DE FAIRE LA PREUVE DES FAITS ET DE DÉBATTRE 50
2.3.4. L'ASSISTANCE AUX PARTIES LORS DES AUDIENCES 50
2.3.5. LA REPRÉSENTATION DES PARTIES 50
2.4. La prise de décision et l'obligation de clarté 51
3. La gestion et le déroulement des affaires 52
3.1. Les priorités et les objectifs 52

3.1.1. LA DÉTERMINATION ET LA PUBLICATION DES OBJECTIFS ET DES PRIORITÉS 52
3.1.2. LA FIABILITÉ ET LA SUFFISANCE DE L'INFORMATION DE GESTION 53

3.2. Les délais de traitement 53

3.3. La conduite des audiences 55

3.3.1. LA MISE AU RÔLE ET LA FIXATION DE LA DATE D'AUDIENCE 55
3.3.2. LE LIEU DES AUDIENCES 55
3.3.3. L'INFORMATION SUR LES AFFAIRES EN COURS 56
3.3.4. L'UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION DANS LES DOSSIERS 57
3.3.5. LES PRIORITÉS D'INSCRIPTION AU RÔLE D'AUDIENCE 57
3.3.6. LA GESTION DES RÔLES ET LES REMISES 58

3.4. Les relations avec les administrés 59

3.4.1. LES SERVICES D'INFORMATION ET L'ASSISTANCE AUX ADMINISTRES 59
3.4.2. LA DIFFUSION DE L'INFORMATION JURIDIQUE 60

3.5. Le contrôle de la qualité 62

3.5.1. LA FORMATION DU PERSONNEL ET SA SUPERVISION 62
3.5.2. LA RÉCEPTION ET L'EXAMEN DES PLAINTES 63

4. Commentaires et recommandations sur la poursuite des objectifs de la loi 63

4.1. L'accessibilité 63

4.2. La célérité 65

4.3. La qualité 66

III. LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC 70

1. La composition du Tribunal administratif du Québec 70

2. Les devoirs généraux du Tribunal administratif du Québec 73

2.1. L'exigence d'impartialité 73

2.1.1. LA DÉONTOLOGIE DES MEMBRES 74
2.1.2. LES RÈGLES DE PROCÉDURE 75

2.2. La tenue d'audiences publiques 76

2.2.1. LE CARACTÈRE PUBLIC DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE 76
2.2.2. LA SIMPLICITÉ DE LA PROCÉDURE 77
2.2.3. LES RÈGLES DE PREUVE 78

2.3. Le cadre du débat loyal 79

2.3.1. LA DÉLIMITATION DU DÉBAT ET LE RAPPROCHEMENT DES PARTIES 79
2.3.2. L'OCCASION DE FAIRE LA PREUVE DES FAITS ET DE DÉBATTRE 83
2.3.3. L'ASSISTANCE AUX PARTIES LORS DES AUDIENCES 83
2.3.4. LA REPRÉSENTATION DES PARTIES 84

2.4. La prise de décision et l'obligation de clarté 85

3. La gestion et le déroulement des affaires 87

3.1. Les priorités et les objectifs de gestion du Tribunal 87

3.1.1. La détermination et la publication des priorités et des objectifs 87
3.1.2. La fiabilité et la suffisance de l'information de gestion 88
3.1.3. Les principaux changements effectués en matière de gestion des ressources humaines, financières et matérielles 89

3.2. Le volume des affaires et les délais de traitement 90

3.2.1. Le volume des affaires 90
3.2.2. La détermination des délais 92
3.2.3. Les mesures prises par le Tribunal 92
3.2.4. Les délais dans le déroulement des dossiers 94
3.2.5. Les délais en cinq tableaux 95

3.3. La conduite des audiences 98

3.3.1. La mise au rôle et la fixation des dates d'audience 98
3.3.2. Le lieu des audiences 99
3.3.3. L'information sur les affaires en cours 100
3.3.4. L'utilisation des technologies 101
3.3.5. Les priorités d'inscription au rôle d'audience 101
3.3.6. La gestion des rôles et les remises 102

3.4. Les relations avec les administrés 105

3.4.1. Les services d'information et l'assistance aux administrés 105
3.4.2. La diffusion de l'information juridique 106

3.5. Le contrôle de la qualité 107

3.5.1. La formation des membres 107
3.5.2. La réception et l'examen des plaintes 108
3.5.3. La supervision du personnel 109

4. Commentaires et recommandations sur la poursuite des objectifs de la loi 110

4.1. L'accessibilité 110

4.2. La célérité 112

4.3. La qualité 114

IV. LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE 116

1. Le fonctionnement de l'institution 116

1.1. La composition et la nomination des membres du Conseil 116

1.2. Le secrétariat et le personnel du Conseil 117

1.3. La gestion de l'organisme 118

1.3.1. Des mesures visant à faire connaître l'organisme 119
1.3.2. Des mesures visant la formation 120

1.4. La reddition de comptes 120

2. L'exercice des fonctions 121

2.1. La fonction conseil 121

2.2. La fonction d'information : la responsabilité de publier la liste des organismes visés par la *Loi sur la justice administrative* 122

2.2.1 L'ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE 122
2.2.2 LA MISE À JOUR DE LA LISTE 125
2.2.3 L'OBJECTIF DE LA LISTE 125

2.3. La fonction réglementaire 127

2.3.1. L'ÉDICTION DU CODE DE DÉONTOLOGIE APPLICABLE AUX MEMBRES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC 127
2.3.2. L'ÉDICTION DE RÈGLES DE PREUVE ET DE PROCÉDURE APPLICABLES À LA CONDUITE DE SES ENQUÊTES 129

2.4. La fonction d'enquête 130

2.4.1. LA NATURE DES PLAINTES 131
2.4.2. LA GESTION DES PLAINTES 133

CONCLUSION 140

Annexe I : Ministères et organismes ayant reçu un questionnaire

Annexe II : Ministères et organismes ayant répondu au questionnaire

Annexe III : Questionnaires

Annexe IV : Liste des tableaux

INTRODUCTION

1. L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA *LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE*

Résultat de plusieurs réflexions, études, consultations et rapports réalisés au cours des 25 années qui ont précédé son adoption, la *Loi sur la justice administrative* a été adoptée le 16 décembre 1996[1].

Pour mettre en œuvre les principes énoncés par cette loi, en assurant notamment la cohérence des procédures administratives de l'Administration gouvernementale dans l'ensemble des lois québécoises, le législateur adoptait, le 19 juin 1997, la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*[2]. Ces deux lois sont entrées en vigueur, pour l'essentiel, le 1er avril 1998[3]. La *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*, adoptée le 13 juin 2002[4], est venue, entre autres, renforcer les dispositions de la loi relativement à l'impartialité des membres d'organismes juridictionnels[5], introduire des mesures procédurales permettant de mieux encadrer le déroulement de l'instance devant le Tribunal administratif du Québec et modifier la composition du Conseil de la justice administrative et sa procédure de traitement des plaintes.

La *Loi sur la justice administrative* représente une initiative unique au Canada, tant par la codification des principes de la justice administrative que par la distinction des fonctions administratives et juridictionnelles et le regroupement de nombreuses attributions dans un seul organisme dont le caractère juridictionnel est clairement établi. À cet égard, la loi peut

---

1 L.Q. 1996, c. 54.
2 L.Q. 1997, c. 43.
3 Décret 1524-97, (1997) 50 G.O. II, 7361.
4 L.Q. 2002, c. 22.
5 Les organismes visés sont, outre le Tribunal administratif du Québec, la Commission des lésions professionnelles, la Commission des relations du travail et la Régie du logement.

aussi être considérée comme un développement du droit à l'audition publique et impartiale inscrit dans la *Charte des droits et libertés de la personne*[6].

Compte tenu du caractère unique de la loi, des objectifs qu'elle énonce clairement et des importantes innovations qu'elle comporte, le législateur a prévu, à l'article 200, que le ministre de la Justice procède à l'évaluation de la mise en œuvre de la loi et en fait état dans un rapport d'abord présenté au gouvernement au plus tard le 1er avril 2003, puis déposé devant l'Assemblée nationale pour qu'elle en fasse l'étude et entende sur le sujet les observations des personnes et des organismes intéressés.

Si la responsabilité de l'application de la loi ressortit au ministre de la Justice, il demeure qu'au quotidien, elle est mise en œuvre par les ministères et les organismes qui, au sens de la loi, constituent l'Administration gouvernementale, par les organismes de l'ordre administratif chargés de trancher des litiges opposant des administrés, qu'il s'agisse de citoyens, d'organismes ou d'entreprises, à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée, et par le Conseil de la justice administrative.

La *Loi sur la justice administrative* portait, dès son adoption, plusieurs espoirs. Elle devait encadrer le devoir de l'Administration gouvernementale d'agir équitablement dans la conduite des procédures menant à la prise de décisions individuelles à l'égard d'administrés dans leurs rapports avec l'État. Sa disposition préliminaire exprime clairement les objectifs de la loi : permettre d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés dans leurs relations avec l'État. De tels objectifs supposent que la justice administrative soit simple, peu coûteuse pour l'administré, en temps, en énergie ainsi qu'en argent, et adaptée aux besoins des citoyens et à leur demande de justice. La loi est venue consacrer les principes juridiques fondamentaux qui doivent régir les rapports entre les citoyens et l'administration gouvernementale, soit, dans l'exercice d'une fonction administrative, le devoir de l'administration d'agir équitablement, l'humanisme dans la communication avec le citoyen et, dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle, l'indépendance du tribunal, l'impartialité du décideur, la loyauté dans les débats et la cohérence dans les décisions.

---

[6] L.R.Q., c. C-12.

Aussi, au-delà des constats factuels qui permettent d'apprécier le degré de conformité à la loi démontré par l'Administration gouvernementale, par les organismes juridictionnels de l'ordre administratif et par le Conseil de la justice administrative, l'évaluation de la mise en œuvre de la loi a été réalisée en fonction des grands objectifs de l'administration de la justice que sont la qualité, la célérité et l'accessibilité.

Après avoir rappelé en introduction les grandes lignes de la loi et exposé la méthodologie que le ministère de la Justice a adoptée pour effectuer l'examen des faits et l'évaluation de la mise en œuvre, le présent rapport fait état des résultats de cet examen dans quatre chapitres. Le premier porte sur la justice administrative dans l'exercice par l'Administration gouvernementale de ses fonctions administratives, le deuxième sur cette justice dans l'exercice par certains organismes de l'ordre administratif de fonctions juridictionnelles, alors que les troisième et quatrième abordent plus particulièrement la situation du Tribunal administratif du Québec et celle du Conseil de la justice administrative.

2. LA *LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE*

La *Loi sur la justice administrative* pose les grands objectifs qu'elle poursuit dans son article premier, la disposition préliminaire. Afin d'atteindre ces objectifs, elle établit, dans son titre premier, les règles générales applicables à l'ensemble des décisions individuelles prises à l'égard d'un administré, tant dans l'exercice de la fonction administrative que juridictionnelle. Enfin, dans ses deuxième et troisième titres, elle institue le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative.

2.1. Le titre premier de la loi : les règles générales applicables à des décisions individuelles prises à l'égard d'un administré

Dans le respect des règles élaborées par les tribunaux et pour favoriser l'accessibilité à la justice administrative en adaptant les procédures aux besoins de la fonction exercée, la loi prévoit que les procédures suivies par les ministères et les organismes gouvernementaux pour prendre une décision individuelle diffèrent selon que cette décision est prise dans

l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle[7]. Ces deux notions sont donc essentielles à la bonne application de la loi.

2.1.1. Les règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative

La fonction administrative, principalement exercée par l'Administration gouvernementale, consiste à mettre en œuvre et à faire respecter les lois adoptées par l'Assemblée nationale, les règlements pris sous leur autorité ainsi que les politiques et les programmes que l'État, dans sa fonction exécutive, choisit de promouvoir. Elle vise à assurer la protection de l'ordre public parfois même en tenant compte de considérations d'opportunité tels l'intérêt public et la tranquillité publique. L'exercice de cette fonction de développement, de gestion, de réglementation, de régulation, d'enquête, d'étude et de recherche, de surveillance et de contrôle d'un secteur d'activité notamment par l'administration de régimes de permis ou de programmes de prestations, nécessite la prise de multiples décisions générales ou individuelles. La *Loi sur la justice administrative* intervient lorsque l'Administration gouvernementale prend une décision individuelle, c'est-à-dire une décision à caractère particulier qui concerne les droits et les obligations d'une personne déterminée, physique ou morale, par opposition à une décision générale et impersonnelle. Il s'agit, par exemple, de l'octroi d'un permis ou d'une autorisation, d'une allocation, d'une prestation ou d'une indemnité de toutes sortes.

La loi pose un principe fondamental lorsqu'elle affirme, à l'article 2, que l'Administration gouvernementale doit conduire les procédures menant à une décision individuelle à l'égard d'un administré dans le respect du devoir d'agir équitablement. Selon les tribunaux, ce devoir impose au décideur administratif d'accorder au citoyen l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et de compléter le dossier, de s'assurer que les renseignements sont sûrs, convaincants et conformes aux exigences des normes applicables, d'écouter le citoyen et de lui permettre de convaincre l'Administration du bien-fondé de son point de vue, au besoin en rencontrant ce citoyen.

---

[7] Voir à ce sujet *Souscripteurs de Montréal* c. *Inspecteur général des institutions financières et Procureur général du Québec*, J.E. 2000-383 (C.A.), par. 20 et *Trentway-Wagar* c. *Bergeron*, REJB 2002-28120.

Les articles 5 et 6 précisent cette règle générale en imposant des obligations particulières pour la prise de certaines décisions dont la nature ou l'incidence sur l'intérêt public, notamment, requièrent que l'Administration adopte une procédure plus stricte.

Ainsi, d'une part, dans les cas où la décision de l'Administration ordonnera de faire ou de ne pas faire quelque chose ou dans les cas où une décision défavorable portera sur un permis ou une autre autorisation de même nature, l'Administration est tenue, au préalable, d'informer l'administré de son intention de prendre une telle décision et des motifs qui la fondent et de lui donner l'occasion de présenter ses observations et, le cas échéant, d'apporter d'autres éléments pour compléter son dossier.

D'autre part, en matière d'indemnités ou de prestations, par exemple en matière de soutien du revenu ou d'indemnités de remplacement du revenu, où les autorités rendent quotidiennement un très grand nombre de décisions, l'article 6 oblige l'Administration à s'assurer que l'administré a eu l'information appropriée pour communiquer avec elle et que son dossier contient les renseignements utiles à la prise de décision. Si elle constate que tel n'est pas le cas ou que le dossier est incomplet, elle retarde sa décision le temps nécessaire pour communiquer avec l'administré et lui donner l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pertinents pour compléter son dossier.

Enfin, la loi fait devoir à l'Administration d'informer l'administré des motifs de ses décisions lorsqu'elles sont défavorables et de lui indiquer les recours autres que judiciaires que la loi lui accorde, de même que les délais pour les exercer, s'il y a lieu.

En codifiant le principe jurisprudentiel du devoir d'agir équitablement, le législateur a voulu marquer l'obligation qu'a l'Administration de s'assurer que ses processus répondent aux objectifs de la loi et concrétisent ce principe fondamental.

L'article 4 prévoit donc que l'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer, dans la poursuite de l'objectif de célérité de la justice administrative, que les règles de procédure suivies sont simples, souples et conduites sans formalisme et que les décisions sont prises avec diligence.

Cet article prévoit également que, dans la recherche de la qualité, l'Administration prend les mesures appropriées pour s'assurer que les procédures sont conduites en observant les

normes, avec respect, prudence et célérité, conformément aux règles d'éthique et de discipline qui régissent ses agents et selon les exigences de la bonne foi, et que les décisions sont communiquées en termes clairs et concis. En ce qui a trait à l'éthique, la *Loi sur la fonction publique* et le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*[8] font devoir aux fonctionnaires d'être impartiaux dans leur action et soucieux du bien public et des besoins des citoyens. De plus, la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*[9] imposent aux décideurs non fonctionnaires diverses règles d'éthique et normes de conduite qui concrétisent ce devoir.

Enfin, pour favoriser l'accessibilité à la justice administrative, cet article prévoit que l'Administration prend les mesures appropriées pour s'assurer que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles et de compléter son dossier et que les renseignements pour communiquer avec elle lui ont été fournis.

La loi cherche ainsi à établir entre l'Administration et l'administré un rapport diligent, souple et flexible, fondé sur le respect et la reconnaissance des attentes légitimes de chacun. En fait, elle veut déjudiciariser le processus menant à la prise d'une décision par l'Administration dans l'exercice d'une fonction administrative. Le ministre de la Justice mentionnait à cet égard, à l'occasion des débats entourant l'adoption de cette loi, que :

> « [La déjudiciarisation] implique que le décideur de première ligne doive agir équitablement, prendre, avec la rigueur que la loi impose, des décisions de qualité, c'est-à-dire claires, compréhensibles et accessibles pour le citoyen concerné, bien fondées et motivées; elle implique aussi, s'il doit procéder à une enquête, qu'il le fasse selon un mode inquisitoire et non contradictoire de manière à recueillir tous les faits et éléments d'information nécessaires pour prendre la bonne décision; elle implique aussi que le décideur soit tenu, avant de décider, de fournir au citoyen des informations et des explications et de lui permettre de présenter ses observations, en

---

8 L.R.Q., c. F-3.1.1 et Décret 1248-2002, (2002) 45 G.O. II, 7639.
9 L.R.Q., c. M-30 et M-30, r. 0.1, Décret 824-98, (1998) 27 G.O. II, 3474.

respectant un mode décisionnel qui accorde au citoyen l'occasion de convaincre [l'Administration] de l'existence de certains éléments. »[10]

Quant à la définition de l'Administration gouvernementale, la loi précise qu'elle est constituée des ministères et des organismes gouvernementaux et que, parmi ces organismes, sont retenus ceux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. Cette notion ne regroupe donc pas tous les organismes de l'Administration[11].

Ces mesures visent toutes à favoriser la qualité de la décision individuelle prise par l'Administration gouvernementale. Cependant, quelle que soit la qualité de la décision ou du processus pour la prendre, un certain nombre d'entre elles ne satisfont pas les administrés qui peuvent alors vouloir les contester. Il importe alors que la contestation d'une décision de l'Administration gouvernementale puisse être portée devant un organisme exerçant une fonction juridictionnelle, forum indépendant, impartial et offrant aux parties un débat formel et loyal.

2.1.2. Les règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle

La fonction juridictionnelle, généralement associée aux tribunaux de l'ordre judiciaire que sont la Cour d'appel, la Cour supérieure ou la Cour du Québec, consiste à trancher un litige entre des parties. Il s'agit d'un litige auquel le décideur n'est pas lui-même partie, dont il ne se saisit pas et qu'il tranche en se fondant sur des considérations de légalité et à partir des faits prouvés devant lui par les parties sans avoir lui-même recherché ces faits.

---

10 Journal des débats de l'Assemblée nationale, vol. 35, p. 4409. Voir également *Souscripteurs de Montréal* c. *Inspecteur général des institutions financières et Procureur général du Québec*, précité, note 7.

11 Le Conseil de la justice administrative a publié la liste de ces ministères et de ces organismes à la *Gazette officielle du Québec*, (2002) 18 G.O. I, 504. La *Loi sur l'Administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, retient, à des fins différentes, une notion différente. Selon cette loi, l'Administration gouvernementale est constituée des ministères, des organismes budgétaires, des organismes dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* et des organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées par le fonds consolidé du revenu.

Néanmoins, au fil des ans, en raison de la diversité des fonctions étatiques et de la multiplicité des décisions prises par l'Administration, la loi a confié à des organismes de l'ordre administratif une telle fonction juridictionnelle. Il s'agit alors pour cet organisme, indépendant et impartial, de trancher un litige opposant dans la plupart des cas un administré et l'Administration.

L'exercice de cette fonction impose le respect d'une procédure contradictoire et publique et exige la présence des garanties d'indépendance et d'impartialité inscrites à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, lesquelles peuvent cependant, selon les tribunaux supérieurs, être modulées pour tenir compte de la juridiction.

Le second chapitre du titre I de la loi, soit les articles 9 à 13, pose les règles générales applicables à l'exercice de la fonction juridictionnelle par un organisme de l'ordre administratif et indique les exigences procédurales qu'il doit respecter pour satisfaire au devoir d'agir de façon impartiale. Ces règles générales sont complétées par des règles particulières établies, notamment, par ou en vertu des lois instituant ces divers organismes juridictionnels.

Ainsi, l'article 10 impose à un organisme juridictionnel de donner aux parties l'occasion d'être entendues dans le cadre d'audiences publiques, à moins que le huis clos n'ait été prononcé pour préserver l'ordre public. Il doit alors leur donner l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre.

L'article 11 précise, pour marquer la spécificité de la justice administrative, que l'organisme est maître de la conduite de l'audience, mais doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction; il lui accorde en outre un large pouvoir d'appréciation pour décider de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve en l'obligeant cependant à rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Pour favoriser la célérité et l'accessibilité de la justice administrative, l'article 12 oblige un tel organisme à prendre des mesures pour délimiter le débat et, s'il y a lieu, pour favoriser le rapprochement des parties; il l'oblige également à apporter, si c'est nécessaire, à chacune

des parties un secours équitable et impartial lors de l'audience et à leur permettre d'être assistées ou représentées par les personnes habilitées par la loi à cet effet.

Enfin, pour en outre assurer la qualité de la justice administrative, la décision doit, en vertu de l'article 13, être communiquée en termes clairs et concis aux parties et aux autres personnes indiquées dans la loi et celle terminant une affaire doit être écrite et motivée.

Ayant ainsi affirmé le devoir de l'Administration gouvernementale d'agir équitablement et celui des organismes juridictionnels de l'ordre administratif d'agir de façon impartiale, la loi procède à l'institution de l'un de ces organismes juridictionnels, soit le Tribunal administratif du Québec.

2.2. Le titre deuxième de la loi : le Tribunal administratif du Québec

Le Tribunal administratif du Québec a pour fonction de statuer sur les recours formés par les administrés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée. Ce Tribunal n'exerce que la compétence qui lui est confiée par la loi; il l'exerce alors à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel, sous la réserve toutefois des dispositions contraires de la loi.

En instituant ce Tribunal, le législateur a voulu offrir aux administrés une voie de recours unifiée pour contester une grande partie des décisions de l'Administration. Les domaines d'expertise du tribunal sont donc nombreux, même s'ils ne recouvrent pas l'ensemble des compétences attribuées aux organismes juridictionnels. En effet, pour certaines matières, dont la santé et la sécurité du travail ou l'accès aux documents publics, le législateur a préféré maintenir une expertise distincte[12].

---

12 Dans le domaine de la santé et de la sécurité du travail, la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1997, c. 27, a été adoptée en juin 1997, en parallèle et sur le modèle de la *Loi sur la justice administrative*. Initialement, le projet de loi sur la justice administrative prévoyait l'intégration de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles au Tribunal administratif, ce qui, pour des considérations qui tiennent à la politique générale des relations du travail, ne fut pas retenu. Plus récemment, un autre organisme exerçant des fonctions juridictionnelles, la Commission des relations du travail, était également institué dans le domaine des relations du travail par la *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2001, c. 26.

Le Tribunal s'est vu confier les compétences exercées antérieurement par la Commission des affaires sociales, le Bureau de révision en immigration, la Commission d'examen des troubles mentaux, le Bureau de révision de l'évaluation foncière, le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole et certaines compétences exercées par la Commission municipale en matière d'environnement ou par la Cour du Québec en matière de permis ou d'expropriation. Le législateur lui a en outre confié des compétences nouvelles et continue de le faire à l'occasion de l'adoption de diverses lois.

Il est formé de quatre sections ayant chacune une compétence propre : la section des Affaires sociales, la section des Affaires immobilières, la section du Territoire et de l'Environnement et la section des Affaires économiques. L'institution de ces sections permet de respecter la spécialisation, l'un des fondements de la justice administrative, comme la composition des formations lors de l'audience permet de respecter la règle de la multidisciplinarité.

La composition du Tribunal administratif est prévue aux articles 38 à 67 alors que les articles 68 à 74 édictent les devoirs et les pouvoirs des membres du Tribunal. Ces dispositions établissent les conditions visant à assurer l'indépendance et l'impartialité des membres. Sans détailler ces règles, il est nécessaire de rappeler à cet égard que les membres sont nommés par le gouvernement sur la recommandation de comités de recrutement et de sélection, que leur mandat est de cinq ans et que ce mandat peut être renouvelé sur la recommandation positive de comités formés pour examiner la question. Il faut de plus souligner que ces dispositions ont été rendues plus strictes encore par le chapitre 22 des lois de 2002 et les règlements qui en découlent. Les articles 75 à 98 précisent le mode de direction et d'administration du Tribunal; ils établissent les règles relatives aux séances qu'il tient et au personnel, ainsi qu'aux ressources matérielles et financières dont il dispose. Ces règles visent à bien marquer l'indépendance du tribunal par rapport à l'Administration.

Le chapitre VI du titre II de la loi, formé des articles 99 à 164, énonce, en développant les règles et les principes posés dans les articles 9 à 13 de la loi, les règles de preuve et de procédure propres au Tribunal administratif. S'inscrivant dans la perspective des objectifs de la justice administrative, ces règles visent à maintenir l'équilibre entre les administrés et l'Administration, à favoriser le débat loyal, à faire respecter le principe de la contradiction,

tout en facilitant l'accès à la procédure et au Tribunal. Elles veillent en outre à ce que le déroulement des instances soit simple et souple et à ce qu'une affaire soit prête à être entendue dans les 180 jours suivant le dépôt de la requête introductive du recours.

Ainsi, pour favoriser la célérité de la justice administrative, ces règles prévoient notamment qu'un recours devant le Tribunal administratif du Québec ne suspend pas l'exécution de la décision contestée évitant alors qu'il ne devienne une mesure dilatoire, que l'Administration concernée a 30 jours pour transmettre son dossier au secrétariat du Tribunal (art. 114), que le Tribunal a la possibilité de rejeter un recours abusif ou dilatoire (art. 115), de réunir plusieurs affaires (art. 118), de tenir une conférence de gestion ou une séance de conciliation, de tenir compte, pour minimiser les possibilités de remises, des disponibilités des parties et des témoins pour fixer le moment de l'audience (art. 128) et que la décision du Tribunal doit être rendue dans les trois mois de la prise en délibéré (art. 146).

Afin d'assurer la qualité de la justice administrative, la loi prévoit notamment que pour être nommée membre du Tribunal, une personne doit posséder une expérience pertinente de dix ans à l'exercice des fonctions du Tribunal et avoir été déclarée apte suivant la procédure de sélection établie par règlement du gouvernement; elle prévoit également des règles sur la composition des formations chargées d'instruire et de décider des litiges visant à assurer à la fois la multidisciplinarité et le respect des règles de droit (art. 21, 23, 25, 27, 29, 33, 35 et 37); elle établit des règles sur la connaissance immédiate et d'office des faits reconnus, des opinions et des renseignements qui ressortissent à la spécialisation du membre saisi d'une affaire (art. 141) et elle confie au président du tribunal la fonction de « favoriser la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions » et celle de « promouvoir le perfectionnement des membres quant à l'exercice de leurs fonctions ».

Pour favoriser l'accessibilité à la justice administrative, la loi offre la possibilité de s'adresser au personnel pour obtenir de l'aide dans la formulation de la requête ou d'un autre acte de procédure (art. 104), permet au Tribunal d'accepter une procédure même si elle est entachée d'un vice de forme ou d'une irrégularité (art. 105), de relever une partie du défaut de respecter un délai (art. 106), de siéger partout au Québec (art. 84) et oblige l'autorité administrative dont la décision est contestée à informer le requérant du nom et des

coordonnées de son représentant pour que la discussion puisse s'engager s'il y a lieu (art. 114).

Il convient également de mentionner que la loi a introduit, dans le déroulement même de la procédure, un principe de conciliation afin de favoriser le règlement amiable des litiges.

Enfin, la *Loi sur la justice administrative* a institué le Conseil de la justice administrative.

2.3. Le titre troisième de la loi : le Conseil de la justice administrative

Le Conseil de la justice administrative est chargé de donner son avis au président du Tribunal administratif sur la procédure, de faire rapport au ministre de la Justice sur toute question que ce dernier lui soumet et de lui faire des recommandations quant à l'administration de la justice administrative par les organismes dont les présidents sont membres du Conseil.

Le Conseil est également le gardien de la déontologie du Tribunal administratif et de ses membres. Ainsi, il est chargé d'édicter un code de déontologie applicable aux membres du Tribunal, de recevoir et d'examiner toute plainte formulée contre un membre et de faire enquête pour un manquement à la déontologie ou en vue de déterminer si un membre est atteint d'une incapacité permanente.

Le Conseil est aussi chargé, en vertu des lois constitutives d'autres organismes juridictionnels, de recevoir et d'examiner les plaintes formulées à l'égard de leurs membres; il s'agit de la Régie du logement, de la Commission des lésions professionnelles et de la Commission des relations du travail.

Le Conseil est composé de dix-sept membres soit les présidents de chacun de ces quatre organismes, le Tribunal administratif du Québec, la Commission des lésions professionnelles, la Commission des relations du travail, ainsi que la Régie du logement et un représentant de leurs membres respectifs et neuf représentants du public, c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas membres de l'un de ces organismes. Parmi ces derniers, seuls deux membres sont avocats ou notaires, choisis après consultation de leur ordre professionnel. La composition du Conseil permet donc d'assurer à la fois la représentation

de tous les organismes dont les membres sont assujettis à son autorité en matière déontologique et une représentation majoritaire du public.

3. LA MÉTHODOLOGIE D'EXAMEN

Pour évaluer la mise en œuvre de la *Loi sur la justice administrative*, ainsi qu'elle a été modifiée par le chapitre 22 des lois de 2002, et être en mesure d'en faire rapport au gouvernement et à l'Assemblée nationale, le ministère de la Justice a procédé à une collecte rigoureuse de renseignements au moyen de questionnaires[13]. Les règles de l'art[14] enseignent en effet qu'un tel examen nécessite la cueillette des renseignements nécessaires, leur analyse et discussion et que les procédés retenus doivent permettre de faire les constats les plus appropriés. L'information recueillie jusqu'à la fin de décembre 2002 devait donc permettre au Ministère de connaître les mesures adoptées et les mécanismes mis en place depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1er avril 1998 pour assurer le respect des obligations imposées par la loi et favoriser l'atteinte des objectifs qui y sont inscrits.

En 2002, un questionnaire a été expédié aux ministères et aux organismes que le Conseil de la justice administrative considère constituer l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3 de la loi et qu'il a inscrits à la liste qu'il a dressée et publiée à la *Gazette officielle du Québec* en vertu de l'article 178[15]. Le Ministère n'a pas alors considéré le comité de rémunération des juges dont le mandat consiste à formuler des recommandations au gouvernement. Quant au Conseil de la justice administrative, il a été invité à répondre, lors d'une entrevue, à des questions adaptées à sa mission.

Parmi les 77 ministères et organismes ayant reçu ce questionnaire, 34, identifiés à l'annexe I, ont déclaré ne pas rendre de décisions au sens de l'article 2 de la loi. Les 43 autres, identifiés à l'annexe II, ont répondu à des questions communes sur la conformité à la loi et aux moyens mis en place et 20 d'entre eux, également identifiés à l'annexe II et retenus à cause de leur visibilité, de la clientèle visée, de l'importance de leurs décisions sur

---

13 Ces questionnaires sont présentés à l'annexe III.

14 Voir les Directives du Conseil du trésor en matière d'évaluation de programmes et le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés.

15 (2002) 18 G.O. I, 504.

l'intérêt public ou pour tenir compte de la diversité des activités, ont dû répondre à des questions additionnelles sur les moyens mis en place pour mieux atteindre les objectifs de la loi.

Par ailleurs, les organismes juridictionnels visés par l'article 9 de la *Loi sur la justice administrative* et inscrits à la liste dressée par le Conseil de la justice administrative ont reçu un questionnaire différent permettant également d'analyser et d'évaluer les mécanismes mis en place pour assurer le respect des articles 9 à 13 de cette loi et favoriser l'atteinte des objectifs inscrits dans cette même loi. L'un de ces organismes, la Commission d'appel pour les autochtones du Québec, a déclaré n'avoir eu à rendre aucune décision depuis sa création alors qu'un autre, le Tribunal administratif du Québec, institué par la *Loi sur la justice administrative* lui imposant des obligations supplémentaires, a été l'objet d'un examen plus approfondi.

Le Ministère a ensuite procédé à l'analyse et à l'évaluation des résultats obtenus. Cette analyse n'a pas porté sur la qualité des décisions prises par ces ministères et ces organismes administratifs et juridictionnels et a été faite sur la foi des renseignements reçus. Par ailleurs, l'évaluation des résultats, sans porter sur la pertinence, l'efficience et l'économie des mesures et des mécanismes répertoriés, notamment les délais ciblés, l'organisation du travail, l'établissement des priorités, la gestion des rôles, les voies d'information et de communication retenues, visait à évaluer si ces mesures et ces mécanismes avaient contribué à assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative. Enfin, pour les organismes non juridictionnels, cette analyse a été effectuée et les résultats évalués en tenant compte du fait que dix d'entre eux rendent plus de 100 000 décisions par année.

Le présent rapport n'aurait pu être réalisé sans la collaboration étroite des 43 ministères et organismes de l'Administration gouvernementale déjà mentionnés, du Conseil de la justice administrative et de cinq organismes juridictionnels, soit la Commission des lésions professionnelles, la Commission d'accès à l'information, le Commissaire de l'industrie de la construction, la Commission municipale du Québec et le Tribunal administratif du Québec. Ils ont accepté de répondre à nos questions, nombreuses et souvent pointues, et le Ministère tient à les remercier. Particulièrement, le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative, des organismes au cœur du présent rapport, ont

collaboré étroitement et de façon assidue avec le Ministère pour permettre la réalisation du rapport en répondant à toutes ses demandes avec diligence et courtoisie. Le Ministère tient à remercier leurs dirigeants et les répondants qu'ils ont désignés. La réalisation de ce mandat a été confiée à la Direction générale de la planification et de la coordination des activités ministérielles avec la collaboration de la Direction de la vérification interne et du traitement des plaintes et de la Direction générale des affaires juridiques et législatives du ministère de la Justice.

I. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, LE DEVOIR D'AGIR ÉQUITABLEMENT ET L'EXERCICE DE FONCTIONS ADMINISTRATIVES

1. LA NOTION D'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

L'article 2 de la *Loi sur la justice administrative* exige que les procédures que suit l'Administration gouvernementale lorsqu'elle prend une décision individuelle concernant un administré soient conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.

L'examen de la mise en œuvre de la loi a cependant permis de constater que, des 77 ministères et organismes consultés, près de la moitié considèrent ne pas prendre de décisions individuelles et n'être pas soumis aux obligations de la loi. Cette affirmation est justifiée par le fait que plusieurs d'entre eux exercent une fonction consultative assortie d'un pouvoir de recommandation. Cependant, il est aussi possible que ces répondants n'aient considéré que les lois dont ils assument la responsabilité. Ils n'auraient pas tenu compte alors des décisions individuelles, qu'ils sont, à l'occasion, susceptibles de prendre en vertu de lois d'application générale, dont la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[16]. Certes, cette loi impose déjà le respect d'un certain nombre d'obligations à l'égard des administrés, mais elle ne reprend pas l'ensemble des règles procédurales prévues par la *Loi sur la justice administrative* dont les exigences générales demeurent donc également applicables.

La notion d'Administration gouvernementale est définie par l'article 3 de la loi. Il résulte de cette définition que nombre d'organismes publics, financés par l'État et par ailleurs soumis en vertu des règles jurisprudentielles au devoir d'agir équitablement, ne sont pas assujettis à la loi, souvent parce que leur personnel n'est pas nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. Il est permis de s'interroger sur cette situation afin de déterminer s'il est préférable de maintenir la règle actuelle, de prévoir l'assujettissement de certains organismes dans leur loi constitutive, comme le fait la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier*[17] qui mentionne que le premier chapitre du premier titre de la *Loi sur la justice administrative* s'applique à l'organisme, ou encore d'étendre le sens

---

16 L.R.Q., c. A-2.1.
17 L.Q. 2002, c. 45, art. 35.

de la notion dans cette dernière loi. Ainsi, il pourrait être considéré que cette dernière loi est, comme la *Loi sur l'administration publique*, destinée à favoriser de meilleures relations entre l'État et les citoyens et donc que la notion d'Administration gouvernementale devrait être étendue à tous les organismes qui constituent l'Administration publique au sens donné à cette expression par la *Loi sur l'administration publique*.

2. LES MESURES PRISES PAR L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE DANS SON PROCESSUS DÉCISIONNEL

L'examen fait auprès des 43 ministères et organismes décideurs, principalement auprès de 20 d'entre eux qui ont répondu à un questionnaire plus long[18], permet de faire certains constats sur la mise en œuvre de la *Loi sur la justice administrative*. Il faut cependant souligner que cet examen ayant été effectué après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'administration publique*, il pouvait à l'occasion être difficile de départager ce qui, dans la perception des ministères et des organismes répondants, relève de l'une ou de l'autre, compte tenu de la complémentarité des deux lois quant à l'importance qu'elles accordent à la relation entre l'Administration et les citoyens ou administrés.

2.1. Le respect des normes législatives et de la règle de droit

L'article 4, 1° de la *Loi sur la justice administrative* exige, d'une part, que l'Administration gouvernementale prenne certaines mesures pour s'assurer du respect du droit dans la conduite des procédures et, d'autre part, voit à ce que ce processus s'exerce avec respect et prudence, conformément aux normes éthiques et aux exigences de la bonne foi. Cette obligation est complétée par le 4° qui demande que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre les décisions soient conformes aux principes et aux obligations de la loi et qu'elles soient accessibles aux administrés.

---

[18] Voir Introduction, La méthodologie d'examen, p. 13.

Si l'Administration gouvernementale doit nécessairement respecter les normes législatives et administratives ainsi que les autres règles de droit, puisque ce respect est garant du principe de la légalité, l'obligation que lui fait la *Loi sur la justice administrative* est plus étendue puisque l'Administration doit aussi prendre les mesures pour s'assurer que les procédures suivies par tous ses agents décideurs respectent ces normes et ces règles.

Le principal moyen à la disposition de l'Administration pour remplir cette obligation consiste dans le contrôle normatif des procédés d'application de la loi et des règlements qu'elle administre et dans la vérification de l'adéquation entre la norme et la pratique.

Plusieurs ministères et organismes, pour effectuer le contrôle normatif, ont mentionné faire appel à l'expertise de leurs conseillers juridiques qui vérifient la conformité de leurs procédures avec les lois et les autres règles de droit. Ces ministères et ces organismes ont également indiqué communiquer les règles, directives et politiques à leurs employés lors de rencontres et de sessions de formation et au moyen de guides, d'instructions ou de manuels de pratique, et même par l'usage de leur site Web. Par ailleurs, il est intéressant de souligner que certains d'entre eux ont profité des réformes de la justice administrative et de l'administration publique pour revoir leur cadre normatif et les outils afférents afin d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure accessibilité des normes régissant leurs activités et leurs opérations.

Quant à la vérification de l'adéquation entre la norme et la pratique, elle s'effectue, entre autres, par l'application de plusieurs moyens d'évaluation tout au long du processus décisionnel pour affiner la connaissance des besoins des personnes. Les pratiques de certains en matière d'encadrement et de supervision du personnel, ainsi que les contrôles de qualité mis en place par d'autres, permettent également d'assurer cette vérification.

2.2. Le respect des personnes

La connaissance des besoins et l'évaluation constante de leur adéquation avec les services rendus, ainsi que l'accueil réservé aux administrés, démontrent le respect que l'Administration gouvernementale porte aux personnes.

Tous les ministères et les organismes répondants déclarent attacher une grande importance au respect de l'administré et indiquent avoir mis en place des mesures à cet égard, entre autres pour que leurs agents s'identifient clairement lors de leurs communications avec les administrés.

La *Loi sur l'administration publique* oblige les ministères et les organismes à s'assurer de connaître les attentes des citoyens et à définir dans des plans stratégiques entre autres leurs orientations, leurs objectifs et les résultats visés. Ces obligations qui permettent de mieux connaître les besoins et de réajuster les pratiques servent aussi la justice administrative et ses objectifs d'accessibilité, de célérité et de qualité.

Les ministères et les organismes répondants déclarent avoir été appelés à préciser leurs priorités, leurs objectifs et leurs engagements, à développer des indicateurs précis pour s'assurer de les atteindre[19] et à élaborer des outils pour mesurer les écarts entre ces priorités, objectifs et engagements et les résultats obtenus, et ainsi être en mesure d'apporter des améliorations significatives.

Quant aux procédés utilisés pour mieux connaître les besoins des administrés, ils empruntent aux méthodes de consultation et d'évaluation, aux analyses qui en résultent et à l'écoute active par le personnel des ministères et des organismes des personnes qui font appel à leurs services. C'est ainsi qu'un certain nombre de ministères et d'organismes ont indiqué avoir recours à des groupes de discussion, à des sondages auprès des administrés ou à l'utilisation de cartes d'appréciation pour mieux connaître les attentes des citoyens et vérifier le degré de satisfaction quant aux services rendus[20]. Ils recueillent aussi des commentaires sur les améliorations qui pourraient être apportées dans la prestation des services et dans la documentation fournie, particulièrement par les guides et les formulaires. Ces suggestions et commentaires sont souvent faits sur leur site Web et à l'occasion du traitement des plaintes. Des répondants ont souligné prendre en considération les remarques et les commentaires de leur personnel, notamment de celui qui est en contact direct avec les administrés, de leurs principaux partenaires et des divers intervenants concernés. Ils ont eu également recours à des comités de travail ou des groupes de

---

19 Tels les taux de satisfaction, des objectifs de délai ou de réalisation.

20 Il faut noter que les répondants qui prennent plus de 100 000 décisions par année utilisent ces méthodes plus fréquemment.

discussion au sein de leur organisation ou avec des tiers, ou ont procédé à des analyses de problématiques.

Ces mécanismes d'évaluation joints aux systèmes d'information de gestion servent à mieux définir et à réévaluer les priorités, les orientations et les objectifs de chacun. Nombre de ministères et d'organismes affirment avoir utilisé, selon des fréquences variant entre l'annuel, le semestriel ou le triennal, des mécanismes d'évaluation dans la détermination de leurs priorités, orientations et objectifs envers leurs administrés. Dans cette dynamique, ils ont tous tenu compte des besoins et des attentes de ces derniers et apporté des changements dans leur fonctionnement. Dans certains cas, cela a entraîné l'adoption d'un nouveau processus décisionnel ou la révision des processus administratifs.

2.3. Le respect des objectifs de simplicité et de souplesse

Afin de s'assurer que leurs procédures sont conduites de manière conviviale, les ministères et les organismes décideurs ont tenu compte du résultat des évaluations. Ils ont notamment mis de l'avant des objectifs de simplicité, de souplesse et d'absence de formalisme, favorisé les diffusions de ces objectifs dans l'application des règles et revu leurs processus et leur terminologie.

2.3.1. QUELQUES EXEMPLES

Ainsi, chez les uns, des outils de référence ont été adaptés aux nouvelles règles et des notes d'instructions internes portant spécifiquement sur l'implantation de la loi ont été publiées. Chez d'autres, des programmes de simplification des normes et des mécanismes de communication ont été mis en place pour réduire le formalisme des processus et favoriser la communication verbale avec les administrés, humaniser les rapports avec ceux-ci et leur fournir des instruments pour faciliter l'application de la loi ou pour favoriser la souplesse dans les processus en permettant à des intéressés d'intervenir dans une affaire par une simple lettre et en acceptant tout mode de présentation des faits et des observations susceptibles d'éclairer la prise de décision.

Un organisme de régulation a, pour sa part, assuré une large diffusion à un guide sur les nouvelles pratiques administratives et mis de l'avant les valeurs de transparence, d'équité et de souplesse dans le processus de traitement en en faisant constamment rappel aux

intervenants et en tenant des sessions de formation auprès de ses membres pour que dans les rencontres publiques qu'ils président, ils traduisent ces valeurs et permettent à tous de s'exprimer librement et de faire valoir leur point de vue.

Sur un autre plan, force est de constater que peu de ministères et d'organismes ont effectué des études comparatives ou tissé des rapports de coopération avec d'autres afin d'améliorer la qualité des prestations et l'atteinte des objectifs fixés par la loi.

2.3.2. LES MODES AMIABLES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Le recours à des modes amiables de règlement des différends, particulièrement à la médiation, peut contribuer à réduire le formalisme de la justice administrative. Il faut cependant constater des réponses reçues que, à l'exception d'un organisme qui affirme recourir fréquemment à la conciliation et à l'arbitrage, ces modes, pour les décideurs qui les pratiquent, ne semblent pas encore intégrés à leurs processus. Au surplus, il faut noter une certaine confusion sur ce qu'ils sont et ne sont pas. En effet, certains associent à un mode amiable soit l'arbitrage alors qu'il s'agit d'un mode juridictionnel de règlement, soit la conférence préparatoire alors qu'il s'agit d'un procédé pour faciliter la gestion d'une affaire, soit, pour quelques-uns, la procédure de traitement des plaintes alors qu'il s'agit d'une mesure pour connaître et évaluer les besoins des administrés.

2.3.3. LA TERMINOLOGIE

L'un des objectifs de la *Loi sur la justice administrative*, et plus particulièrement de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*[21], a été la révision de la terminologie utilisée dans les lois et les règlements afin d'en élaguer celle associée au processus qualifié de quasi judiciaire. La grande majorité des ministères et des organismes ont déclaré avoir revu la terminologie utilisée dans leurs décisions et leur documentation depuis la date d'entrée en vigueur de la loi, le 1er avril 1998, ou être en voie de le faire.

---

[21] Précitée, note 2.

2.4. La célérité du processus décisionnel

La célérité, l'un des objectifs clés de la *Loi sur la justice administrative*, est le plus souvent appréciée par la détermination des délais liés à la prise de la décision, par leur mesure, l'établissement de priorités et le traitement des demandes urgentes.

2.4.1. La détermination des délais

Tous les ministères et les organismes répondants ont déclaré, vraisemblablement sous l'influence de la *Loi sur l'administration publique*[22], publier leurs objectifs de délais de traitement dans leur déclaration de services aux citoyens ou dans leur politique de gestion de la qualité, ou les préciser dans des politiques, des guides accompagnant les formulaires de demande ou encore dans leur site Web.

Certains ont fait part de pratiques plus précises tels l'établissement d'ententes de service avec l'administré, la mention, dans chaque écrit concluant une étape dans le traitement d'une affaire, de la prochaine étape et, s'il y a lieu, des délais qui lui sont applicables ou le fait d'informer les administrés s'ils prévoient que le délai de traitement prévu ne sera pas respecté et de fixer, en certains cas, de nouveaux délais.

La suffisance des délais ainsi prévus s'apprécie pour plusieurs en fonction de la pratique et de l'expérience.

2.4.2. La mesure des délais

Pour la période couverte par l'examen, un certain nombre de répondants ont déclaré avoir mis de l'avant des mécanismes pour mesurer régulièrement leurs délais. Ainsi, plusieurs indiquent qu'ils disposent d'un tableau de bord leur permettant de suivre périodiquement leurs résultats eu égard aux objectifs utilisés pour la préparation du rapport annuel de gestion; des organismes à plus faible volume d'affaires effectuent le suivi administratif des dossiers à l'aide de tableaux de contrôle où les demandes sont inscrites, qu'il s'agisse d'affaires à fixer, à traiter ou à décider.

---

[22] Précitée, note 11.

2.4.3. L'ÉTABLISSEMENT DE PRIORITÉS

Plusieurs répondants déclarent établir des priorités et utiliser différents critères pour établir un ordre dans le traitement des demandes.

La date de réception d'une demande, sa nature, le lieu de la séance à fixer et sa durée prévisible ou, en matière de permis, la date d'échéance du permis dont le renouvellement est demandé, sont parmi les éléments qui déterminent l'ordre de traitement des demandes. De même, la célérité des administrés à fournir des renseignements ou des observations et le degré de complexité du dossier se retrouvent parmi les critères utilisés. L'intérêt public, l'incidence immédiate d'une demande pour la personne ou sa portée sur la protection financière des administrés ou sur le commerce sont également des critères qui ont été soulignés. Enfin, un répondant mentionne un élément intéressant lorsqu'il dit disposer d'un processus allégé lui permettant d'intervenir en première ligne et de traiter immédiatement les dossiers simples.

2.4.4. LE TRAITEMENT DES DEMANDES URGENTES

L'urgence de la situation constitue le critère généralement retenu pour traiter plus rapidement certaines demandes. Les critères d'intérêt public, les motifs humanitaires ou de nécessité relatifs à la santé et à la sécurité des personnes et le risque de perdre un droit retiennent alors l'attention. Pour certains, les demandes visant à répondre à une situation urgente, imprévisible et exceptionnelle ou la nécessaire disponibilité de services externes, ou encore la gravité du non-respect de la loi, sont alors retenues.

2.5. Les communications avec l'administré

L'article 4, 2° de la *Loi sur la justice administrative* indique que les ministères et les organismes doivent s'assurer que les administrés ont eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de décision et de compléter leur dossier. L'information générale sur les services offerts, l'accessibilité des points de service et des dossiers comptent parmi les moyens mis à la disposition des administrés pour les informer sur les processus décisionnels. La qualité des communications ultérieures en dépend en bonne partie, comme elle dépend aussi de la manière dont le décideur utilise l'information qu'il obtient par des mécanismes d'évaluation de ses procédés.

2.5.1. L'INFORMATION GÉNÉRALE SUR LES SERVICES OFFERTS

Afin de faciliter les démarches des administrés, tous les ministères et les organismes répondants mettent à leur disposition des services de renseignements, des dépliants et divers autres documents explicatifs fournissant de l'information générale sur les services offerts. Cette information générale est également disponible dans leur site Web et est souvent jointe à des moyens de communication directe.

Au surplus, afin de faire connaître leurs services et de rejoindre leurs différentes clientèles, divers moyens sont mis en œuvre. Certains indiquent être présents dans un nombre important d'événements, de salons et d'expositions, d'autres utilisent des articles et des placements publicitaires dans des journaux et dans des revues spécialisées ou des messages à la radio et à la télévision, des séances publiques d'information ou encore des sessions de formation pour des personnes qui, dans leurs organisations ou entreprises, agissent comme relais pour l'application des normes. Enfin, en certains cas, l'administré peut obtenir de l'information additionnelle spécialisée dans les différents points de service et dans les directions des ministères et des organismes.

La gratuité de l'information alors fournie contribue à favoriser l'accessibilité à la justice administrative.

2.5.2. L'ACCÈS AUX SERVICES

Au moment de l'examen, presque tous les répondants offraient la possibilité d'utiliser des formulaires électroniques, et un autre s'apprêtait à le faire. Un ministère indiquait avoir, en 2002, rendu ainsi disponibles quelque 60 formulaires dans le cadre d'un projet ministériel de développement de ses services électroniques.

De nombreux ministères et organismes offrent à l'administré la possibilité d'utiliser une ligne téléphonique sans frais, voire un service centralisé de renseignements téléphoniques disponible à tout moment. Les administrés peuvent y obtenir la réponse à leurs questions au moyen, entre autres, de capsules d'information sur les lois appliquées ou sur divers services offerts par les ministères et les organismes. En certains cas, ces moyens permettent aussi aux administrés de signaler ou de dénoncer des situations nécessitant une intervention. En

regard de certaines activités, un répondant offre un service où les administrés peuvent joindre un préposé jusqu'à 23 heures.

Presque tous les répondants maintiennent des points de service ailleurs qu'à leur siège. La répartition des services entre le siège du ministère ou de l'organisme, les régions et les points de service locaux ou le nombre même de ces points de service varie beaucoup selon les organisations. Certains ont d'ailleurs une structure administrative très déconcentrée dans l'ensemble des régions.

Dans tous les cas, les administrés peuvent rejoindre directement le personnel des ministères et des organismes concernés en communiquant avec eux par écrit, y compris par courriel et télécopieur, en téléphonant, en prenant rendez-vous ou en se rendant à leurs bureaux. Il arrive qu'ils doivent d'abord joindre un préposé à l'information avant d'entrer en communication avec un agent plus spécialisé.

2.5.3. L'ACCESSIBILITÉ AU DOSSIER

Tous les répondants indiquent offrir aux administrés la possibilité d'accéder à leur dossier ou d'en connaître l'état d'avancement, sous réserve des exigences de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Les réponses fournies permettent de constater que les administrés peuvent consulter leur dossier de diverses manières. Ils peuvent se présenter dans un point de service aux heures normales d'ouverture ou faire une demande par téléphone ou par écrit, y compris par courriel ou télécopieur. Dans certains ministères et organismes, l'administré peut aussi, en tout temps, avoir directement accès à son dossier par le site Web ou par un service téléphonique de réponse vocale interactif. Il arrive même que les administrés puissent effectuer diverses transactions par voie technologique, pour présenter des déclarations, des demandes de renouvellement de permis ou effectuer des paiements.

2.5.4. LA QUALITÉ DE LA COMMUNICATION ET L'IDENTIFICATION D'UNE PERSONNE RESPONSABLE

Pour les administrés, la qualité de leur communication avec l'Administration gouvernementale tient souvent à la possibilité qui leur est offerte de fournir de l'information

et de compléter leur dossier en s'adressant à une personne responsable. Elle tient aussi à la clarté, à la fiabilité et à la pertinence de l'information reçue.

Les répondants utilisent divers moyens pour entrer en contact avec leurs administrés, entre autres pour leur préciser les documents à produire pour compléter leur dossier. Quelques-uns accusent réception de la demande des administrés ou identifient le responsable du dossier dans les avis qu'ils leur transmettent ultérieurement ou encore inscrivent dans leur correspondance le nom et les coordonnées d'une personne-ressource afin que l'administré puisse obtenir plus d'information. Dans l'application de certains programmes, un ministère informe même l'administré, dans l'accusé de réception de sa demande, du nom de la personne responsable de son dossier et de son substitut, ainsi que de la date où une réponse à sa demande lui sera probablement transmise.

Lorsqu'ils communiquent avec les administrés, les ministères et les organismes utilisent de préférence la poste, ou subsidiairement le courriel et les communications verbales. Généralement, ils accordent des délais aux administrés pour présenter leurs observations et produire les documents demandés afin de compléter leur dossier. Lorsque ces délais ne sont pas précisés par la loi, ils peuvent, dans quelques cas, faire l'objet d'entente avec les administrés ou sont indiqués à chaque nouvelle étape de traitement du dossier.

Le contenu des échanges importe également. Presque tous les ministères et organismes ont mis en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer que les renseignements transmis aux administrés sont fiables et pertinents.

Ils ont également pris des moyens pour que les formulaires soient faciles à compléter et que la correspondance échangée avec les administrés soit rédigée en termes clairs et précis[23]. Ils ont, à cet égard, adopté un processus de révision linguistique ou fait appel aux services de communication, aux responsables de la qualité des services, à des consultants ou à des groupes de travail multidisciplinaires, etc. Ils utilisent, pour certains, des sondages, des

---

[23] Il est intéressant de souligner sur ce point que le gouvernement a, le 14 février 2001, demandé explicitement aux ministères et aux organismes de simplifier la langue de communication avec les citoyens et, dans son plan d'action d'amélioration des services aux citoyens pour l'exercice 2002-2003, confié au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration le soin de publier un guide sur le sujet.

cartes d'appréciation et des groupes de discussion sur des modèles de formulaires ou de lettres ou encore mettent l'accent sur la formation du personnel et la prise en compte des remarques formulées par la clientèle.

Pour mieux assurer la qualité des communications, certains ministères et organismes mettent à la disposition de leur personnel des guides et des manuels de référence, des recueils de correspondance et des modèles de documents officiels. Souvent, ces outils sont disponibles sur les réseaux technologiques internes (intranet).

2.5.5. La vérification et le suivi des dossiers

Les ministères et les organismes identifient généralement les documents et les renseignements nécessaires au traitement d'un dossier et s'assurent que ce dernier est complet avant de prendre une décision. Les documents et les renseignements sont souvent identifiés sur les formulaires même ou dans les directives, les guides ou les manuels de pratique. La révision systématique des dossiers, les contrôles internes par un agent responsable, l'utilisation de listes de rappel, le vu du formulaire complété, l'assistance à l'administré ou le contrôle de gestion permettent pour leur part de vérifier si le dossier est complet.

Les ministères et les organismes traitent, suivent et analysent les demandes présentées par les administrés ou leurs plaintes au moyen de systèmes de gestion des dossiers, de tableaux de bord, d'agendas informatiques ou de responsables désignés pour effectuer ces tâches.

Les objectifs de délai, qu'ils soient fixés par phases de traitement, depuis la réception d'une demande ou le moment où le dossier est complet, qu'ils prévoient ou non fixer des délais de réponse pour que les administrés fournissent l'information additionnelle sont dans tous les cas mis à l'épreuve.

2.6. La clarté et la diligence dans la prise de décision

L'article 4, 3° de la *Loi sur la justice administrative* demande à l'Administration gouvernementale de prendre les mesures appropriées pour s'assurer que ses décisions

sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis.

La diligence dans la prise de décision est tributaire de la question plus générale de la fixation des objectifs en matière de délai et des mécanismes de suivi. À cet égard, les délais prévus pour la prise de décision, lorsque le dossier est complet, varient suivant la nature de la demande, mais oscillent autour de 30 jours.

Assurer la clarté et la concision des décisions est une tâche plus complexe. Pour satisfaire à cette obligation et faire que l'information donnée dans la décision soit utile, complète, exacte et actuelle, et qu'une attention particulière soit apportée aux textes pour diminuer les anglicismes, le jargon juridique ou les termes trop techniques, les ministères et les organismes ont retenu des moyens sensiblement analogues à ceux utilisés pour s'assurer de la qualité des formulaires. Ils font aussi appel à l'utilisation de guides, de modèles de lettres, de réponses ou d'avis de décision, souvent générés par voie informatique et révisés.

Le soutien apporté au personnel et aux décideurs ainsi que la formation continue qui leur est donnée sont importants pour assurer la qualité des décisions. À cet égard, les conseillers juridiques des ministères et des organismes sont souvent mis à contribution.

L'analyse rétrospective des décisions prises figure également parmi les mécanismes utilisés par presque tous les répondants pour améliorer la rédaction. Certains font un échantillonnage des décisions rendues, les analysent et les utilisent dans des sessions de formation ou procèdent, dans des réunions de membres, à l'analyse et à la discussion de décisions prises; d'autres s'assurent de leur conformité au droit par une vérification auprès de leurs conseillers juridiques. Les échanges entre pairs pour identifier des problèmes particuliers et y apporter les correctifs appropriés ou le recours à une démarche structurée d'évaluation de la qualité sont aussi des moyens utilisés.

Sur un autre point, les ministères et les organismes offrent tous la possibilité à l'administré de se faire expliquer une décision prise à son égard. Certains indiquent le nom du décideur avec lequel la personne visée peut communiquer; qui plus est, l'un d'eux mentionne qu'un préposé peut à cette occasion proposer des solutions de rechange à l'administré. La règle subit quelques exceptions chez des organismes de régulation économique qui ne

commentent pas les décisions une fois prises, écrites et motivées, quoiqu'ils acceptent par ailleurs que des explications générales soient données verbalement.

Enfin, la cohérence des décisions est un souci partagé par tous les ministères et les organismes. Ils ont mis en œuvre des processus de vérification et des mécanismes de contrôle pour l'assurer et ils prennent en considération les décisions des tribunaux administratifs et judiciaires pour mieux réajuster les pratiques.

2.7. Les directives à l'endroit des agents chargés de prendre les décisions

L'article 4, 4° de la *Loi sur la justice administrative* exige que l'Administration gouvernementale prenne les mesures appropriées pour s'assurer que les directives à l'endroit de ses agents chargés de prendre des décisions sont conformes aux obligations et aux principes prévus au chapitre I du titre I de la loi et qu'elles peuvent être consultées par les administrés.

Si la conformité des directives aux normes législatives et administratives et autres règles de droit passe le plus souvent par la vérification juridique des textes, la conformité des processus aux normes et leur qualité sont, pour leur part, généralement assurées par la vérification des pratiques, des directives et des politiques des organisations. Le contrôle de la qualité d'application des pratiques est le plus souvent fait au moyen d'un plan de contrôle et de supervision des travaux des agents. La détermination des rôles de chacun permet une meilleure application des normes puisqu'elle clarifie les responsabilités; il en est de même des séances d'information, des rencontres d'échanges, des ateliers stratégiques ou de l'appréciation individuelle du rendement des agents.

La compétence du personnel joue également un rôle dans le respect des normes, des directives et des politiques et, à cet égard, il ne faut pas négliger l'importance de la formation et de l'établissement d'un profil de compétence et d'un programme de perfectionnement à l'intention du personnel. En ce qui concerne la formation, nombre de ministères et d'organismes ont mis en place des programmes à l'intention du personnel, structurés en fonction des besoins, ou établi des profils de compétence. Enfin, plusieurs ont adopté des normes déontologiques spécifiquement applicables à leur personnel.

3. LES OBLIGATIONS PARTICULIÈRES IMPOSÉES À L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

3.1. Les obligations préalables en matière d'ordonnances, d'autorisations ou de permis

L'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit qu'une autorité administrative qui prend une ordonnance de faire ou de ne pas faire, ou une décision défavorable portant sur des permis ou d'autres autorisations de même nature, doit au préalable informer l'administré de son intention et des motifs qui la supportent. Elle est aussi tenue d'informer l'administré de la teneur des plaintes et des oppositions qui le concernent et de lui donner l'occasion de présenter ses observations et de compléter son dossier[24].

Les décideurs donnent presque tous avis de leur intention dans les cas prévus. Ces avis, également désignés comme des préavis de décision, des projets de décision ou des préavis d'intention, sont, réserve faite des dispositions législatives particulières, communiqués à l'administré par divers moyens. La pratique varie d'ailleurs. Les avis peuvent être verbaux ou prendre la forme d'une communication téléphonique ou d'une rencontre; ils peuvent être écrits et transmis par la télécopie ou le courriel ou, plus généralement, par la poste.

En ce qui concerne les plaintes et les oppositions, la situation n'est pas aussi claire et quelques pratiques peuvent soulever des interrogations. Faut-il informer l'administré de la teneur des plaintes? Vaut-il mieux ne pas dévoiler l'identité d'un plaignant, mais vérifier les faits allégués avec l'administré? Comment concilier en certains cas la divulgation de l'existence d'une plainte ou d'une opposition avec les exigences de confidentialité de l'information nominative? Peut-on, par un règlement de procédure, prévoir que les oppositions sont communiquées à l'administré concerné par l'opposant lui-même?

Le troisième élément de la disposition prévoit que les administrés doivent avoir l'occasion de présenter leurs observations et de produire leurs documents. Ils peuvent le faire de

---

[24] Il ne peut être fait exception à ces obligations préalables que si l'ordonnance ou la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement et que, de plus, la loi autorise l'autorité administrative à réexaminer la situation ou à réviser la décision.

différentes manières et souvent dans le cadre d'audiences ou de séances qui peuvent être ou non publiques.

Plusieurs dispositions législatives ont précisé le processus prévu par l'article 5 ou y ont ajouté des éléments pour tenir compte des contextes propres à certaines décisions. Ainsi, des délais, généralement de dix jours, ont été prévus pour permettre à l'administré de présenter ses observations, quoique de tels délais puissent, entre autres dans des situations urgentes, être réduits à quelques minutes. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de l'alimentation où il peut y avoir des risques pour la santé publique. Dans d'autres cas, le législateur a porté le délai à 30 ou même à 60 jours ou ajouté aux exigences prévues pour que l'administré reçoive une orientation préliminaire même si la perspective lui est favorable[25]. Généralement, il est fait preuve de souplesse dans l'application des délais.

L'article 5 vise à mieux équilibrer les rapports entre le citoyen et l'Administration gouvernementale. Il permet à l'administré de se situer rapidement par rapport à la position de l'Administration et de mieux cibler ses interventions subséquentes afin d'être en mesure d'exprimer son point de vue. Selon les déclarations de la grande majorité des ministères et des organismes agissant dans de telles matières, il est permis de considérer que, de manière générale, les exigences de ces dispositions sont respectées.

3.2. Les obligations préalables à certaines décisions en matière d'indemnités et de prestations

L'autorité administrative qui, en matière d'indemnités ou de prestations, s'apprête à prendre une décision défavorable à l'administré est tenue, en vertu de l'article 6 de la *Loi sur la justice administrative*, de s'assurer que l'administré a eu l'information appropriée pour communiquer avec elle et que son dossier contient les renseignements utiles à la prise de décision. Si elle constate que tel n'est pas le cas ou que le dossier est incomplet, l'autorité administrative doit retarder sa décision le temps nécessaire pour communiquer avec l'administré et lui donner l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pertinents pour compléter son dossier. Elle doit aussi, lorsqu'elle communique la décision,

---

[25] L'article 60.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1.

informer l'administré, le cas échéant, de son droit d'obtenir, dans le délai indiqué, que la décision soit révisée par l'autorité administrative.

Les ministères et les organismes assujettis aux obligations prévues par l'article 6 ont tous pris des moyens pour s'assurer que le dossier de l'administré contient les renseignements utiles à la prise de décision. La majorité s'assure que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pour compléter son dossier et presque tous offrent à l'administré concerné l'occasion de présenter ses observations. Certains d'entre eux indiquent s'assurer que l'administré a eu l'information appropriée pour communiquer avec eux lorsqu'ils s'apprêtent à prendre une décision défavorable à son égard.

Pour faciliter la tâche des administrés et des agents, la pratique la plus courante consiste à inscrire les éléments d'information nécessaires à la prise de décision sur les formulaires de demande ou sur l'accusé de réception. Des répondants indiquent fournir également de l'information dans toutes leurs communications écrites ou utiliser le téléphone ou une forme de préavis de décision pour demander de l'information additionnelle à l'administré.

Des mécanismes internes ont été mis en place pour s'assurer qu'au moment de la décision, le dossier est complet. Certains prévoient que les dossiers sont préparés en collaboration avec les administrés et vérifiés, quant à leur conformité, par des chefs d'équipe. D'autres renvoient à des instructions de travail, des protocoles et des processus formels, des grilles d'analyse et des politiques de contrôle, dont le contrôle de qualité par échantillonnage.

Les moyens utilisés pour permettre à l'administré de fournir des renseignements additionnels avant la prise d'une décision défavorable sont divers. Plusieurs répondants indiquent prévoir des rencontres ou des entretiens téléphoniques, alors qu'un certain nombre utilise la poste. La communication téléphonique, comme l'exprime l'un d'eux, permet à l'agent d'expliquer les motifs de la décision qu'il s'apprête à rendre et, par la même occasion, de vérifier si des éléments supplémentaires peuvent influer sur celle-ci. Cependant, un autre, qui a adopté une politique sur ce point, indique que la charge de travail de l'agent ne permet pas de l'appliquer d'une façon constante.

Les délais accordés à l'administré pour fournir l'information sont, comme il a été mentionné, variables et, pour beaucoup, fort souples. Les rappels sont courants; mais si l'administré ne répond pas malgré ceux-ci, un répondant a indiqué prendre néanmoins sa décision.

3.3. Le réexamen ou la révision interne des décisions

L'article 7 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit que dans les cas où une situation est réexaminée ou une décision révisée à la demande de l'administré, l'autorité administrative doit donner à ce dernier l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Les ministères et les organismes ont, en grande majorité, indiqué avoir, dans ce cas, pris les moyens pour donner à l'administré l'occasion de présenter ses observations et de produire des documents, et tous lui précisent ces documents.

Les moyens utilisés pour remplir l'obligation prévue sont variables. Certains disent fournir à l'administré de l'information à ce sujet non seulement par les moyens les plus usuels, le courriel ou les entretiens téléphoniques, mais également dans leur décision, dans un formulaire de demande de révision ou dans l'accusé de réception. D'autres convoquent l'administré à une audience ou à une séance, ou prévoient que le responsable du dossier communique avec l'administré. Quelques-uns ont répondu reprendre le processus décisionnel en entier.

Les délais applicables au réexamen ou à la révision d'une décision sont fixés par le décideur ou laissés à son appréciation s'ils ne sont pas prévus par la loi. En la matière, les délais sont habituellement de 20 à 30 jours et les répondants affirment se montrer conciliants. Si l'administré tarde à présenter ses observations ou à produire ses documents, presque tous communiquent à nouveau avec lui, mais quelques-uns indiquent qu'après un certain délai, ils prennent une décision au sujet du dossier ou le ferment.

Il est bon de rappeler que, eu égard au nombre de décisions prises par les ministères et les organismes particulièrement dans les matières visées par l'article 6 de la loi, le nombre de dossiers qui font l'objet d'un réexamen sont relativement peu nombreux. Ainsi, en matière d'indemnisations, la Société d'assurance automobile du Québec a pris environ 300 000 décisions pendant son exercice financier 2001. De ce nombre, 6 897 décisions ont été

reconsidérées, soit moins de 3 %, et 2 147 ont fait l'objet d'une demande au Tribunal administratif du Québec, soit moins de 1 %. Durant la même période, la Commission de la santé et de la sécurité du travail évalue à plus d'un million le nombre de décisions qu'elle a prises; 38 929 dossiers ont donné lieu à une révision administrative. Pour sa part, la Régie des rentes du Québec a pris, en 2001-2002, plus de 175 000 décisions, excluant les cas d'admissibilité à l'allocation familiale, lesquels touchent 887 000 familles. Elle a reçu 4 497 demandes de reconsidération en matière de rentes et 1 401 en matière de prestations familiales. Dans la même année, 817 dossiers de rentes et 101 dossiers concernant les prestations familiales ont été portés devant le Tribunal. Enfin, dans cette même année 2001-2002, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a pris plus de 9 millions de décisions en matière de sécurité du revenu. Il a révisé 17 883 demandes et modifié en conséquence 26 % de ses décisions, et seules 3 160 contestations ont été portées devant le Tribunal administratif.

3.4. La motivation des décisions défavorables et l'indication des voies de recours

L'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* oblige l'autorité administrative qui prend une décision défavorable à l'administré à la motiver et à lui indiquer, le cas échéant, les recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais d'exercice de ces recours.

Plusieurs ministères et organismes fournissent à l'administré, par écrit, les motifs de leurs décisions, qu'elles soient défavorables ou non. Dans les cas où la décision est défavorable, tous avisent par écrit l'administré de ses droits et de ses recours prévus par la loi.

4. COMMENTAIRES SUR LA POURSUITE DES OBJECTIFS DE LA LOI

Il ressort de l'examen auprès des ministères et des organismes de l'Administration gouvernementale qui prennent des décisions individuelles dans l'exercice d'une fonction administrative que les principes à la base de la *Loi sur la justice administrative* sont bien acceptés. Les pratiques ne sont toutefois pas toujours optimales par rapport aux exigences fixées par la loi et les réponses fournies permettent de constater qu'il demeure un certain flottement sur la portée de la loi.

Aussi, le ministère de la Justice entend profiter du présent exercice pour mieux sensibiliser les ministères et les organismes à la portée de la loi et à ses objectifs, notamment ceux qui ne prennent qu'occasionnellement des décisions visées par la loi.

L'extension de la notion d'Administration gouvernementale à tous les organismes visés par la *Loi sur l'Administration publique* mérite également réflexion, compte tenu de la proximité des objectifs de ces deux lois. Le ministère de la Justice effectuera une analyse précise sur ce point.

L'examen a permis de constater que plusieurs ministères et organismes ont développé des mécanismes ou des processus intéressants pour prendre une décision administrative; cependant, ils ont peu échangé entre eux. Il faudrait donc encourager ces décideurs à tisser des rapports de coopération pour partager leur information et leurs pratiques. Un tel exercice profiterait aux administrés et améliorerait la qualité des services offerts.

Compte tenu du nombre de ministères et d'organismes visés par l'examen et des limites de celui-ci, il ne serait pas approprié de formuler à leur égard des recommandations précises de changement. Aussi, c'est plutôt dans une perspective d'échanges sur des pratiques et des moyens que les commentaires sont ici faits et les améliorations possibles signalées.

4.1. L'accessibilité

L'accessibilité à la justice administrative suppose que l'administré puisse avec une certaine facilité accéder aux services des organismes, tant physiquement qu'intellectuellement. Cet objectif implique que l'administré puisse connaître les services offerts, que ces derniers soient fournis d'une manière conviviale et sans formalisme selon des règles de procédure simples et souples, et avec le souci de répondre à des exigences de clarté et d'intelligibilité dans la communication écrite ou verbale. Il vise aussi à ce que l'administré puisse obtenir toutes l'information et les explications demandées et fournir à son tour l'information nécessaire pour faciliter la prise de décision.

L'atteinte de cet objectif suppose que les ministères et les organismes prennent des mesures pour que les administrés puissent connaître leurs services et y accéder facilement. La publication de formulaires, de dépliants ou de documents explicatifs dans un langage simple, clair et précis, la régionalisation des points de service et la mise en place de

services de renseignements y contribuent. Cet objectif implique que les procédures soient simples et souples, et appliquées sans formalisme; il implique également la mise en place de mécanismes permettant à l'administré de communiquer directement avec le personnel, d'accéder facilement à son dossier, d'obtenir des explications sur une décision, de connaître ses droits à une révision ou à un autre recours prévu par la loi en matière d'indemnités ou de prestations. L'objectif d'accessibilité peut aussi impliquer une ouverture à des modes amiables de règlement des différends.

Les constats faits auprès des ministères et des organismes de l'Administration gouvernementale exerçant des fonctions administratives ont porté sur ces éléments. De manière générale, ceux qui ont répondu, conscients de l'importance de l'objectif d'accessibilité, ont pris de nombreuses mesures pour l'atteindre. Dans l'ensemble, certaines améliorations demeurent cependant possibles.

Ainsi, en ce qui concerne l'information générale sur leurs services, les ministères et les organismes ont utilisé à bon escient un principe de gratuité. Cependant, il pourrait être opportun que les citoyens puissent être en mesure de distinguer cette information générale de celle qu'ils peuvent obtenir en vertu de diverses lois, dont l'obtention est soumise à des frais.

En ce qui concerne l'accès à l'information, les ministères et les organismes doivent être encouragés, lorsque l'achalandage le justifie, à recourir à des centres d'appels et de soutien pour fournir l'information au citoyen. De plus, lorsque les moyens administratifs et financiers le permettent, l'utilisation des technologies de l'information devrait viser à offrir à l'administré la possibilité de connaître le suivi de son dossier et d'y accéder, de présenter une demande en utilisant un formulaire électronique et même de transiger.

L'utilisation d'accusés de réception est une pratique relativement peu coûteuse qui doit aussi être encouragée pour faciliter la communication entre l'administré et le décideur. Ce mode de communication permet d'identifier l'agent en charge du dossier, de fournir ses coordonnées et, le cas échéant, d'informer l'administré sur le suivi donné à son dossier.

La clarté et la simplicité dans la communication facilitent les échanges entre l'Administration gouvernementale et les citoyens et contribuent à l'atteinte de l'objectif d'accessibilité. Dans

ce contexte, le jargon administratif, juridique ou technique doit être délaissé. L'examen a permis de constater que la plupart des ministères et des organismes font des efforts en ce sens, mais il serait souhaitable que la révision terminologique soit un exercice continu et que ceux qui n'y ont pas encore procédé le fassent. Par ailleurs, certains organismes décideurs semblent indécis quant à leur véritable rôle administratif et utilisent encore des procédés et des termes qui expriment une approche quasi judiciaire. La prise de décision fondée sur l'intérêt public ressortissant au domaine de l'administration, une attention particulière à cette situation devrait être apportée par ces organismes.

Même si les procédés mis en œuvre par les ministères et les organismes concourent à l'atteinte de l'accessibilité, il demeure souhaitable que tous veillent à maintenir des activités de formation de leur personnel et des mécanismes de contrôle des pratiques et de révision de leurs règles de procédure et des outils afférents; ils devraient également s'inspirer, dans la mesure du possible, d'initiatives prises dans d'autres ministères et organismes.

4.2. La célérité

La célérité de la justice administrative suppose que l'administré puisse obtenir une décision sur la demande qu'il présente dans un délai raisonnable. L'atteinte de cet objectif implique que les organismes adoptent des mesures permettant d'intervenir rapidement dans leur prestation de services, qu'ils établissent des priorités, précisent leurs délais de traitement et s'assurent de leur respect.

Parmi les mesures, les moyens et les processus mis en place pour favoriser la célérité, l'examen du Ministère a surtout porté sur l'établissement de priorités, la détermination d'objectifs et d'indicateurs de délai de traitement et de prise de décisions, sur la mesure de l'atteinte des objectifs de délais et la correction des écarts, sur la communication à l'administré des délais de traitement et d'un nouveau délai lorsque celui initialement prévu n'est pas respecté, sur les mesures visant à inciter l'administré à présenter rapidement ses observations et à produire l'information et les documents requis pour compléter son dossier.

De manière générale, les ministères et les organismes de l'Administration gouvernementale, conscients de l'importance de cet objectif, ont pris de nombreuses mesures pour l'atteindre. Des améliorations demeurent néanmoins possibles en certains cas.

Ainsi, il pourrait être approprié que les ministères et les organismes clarifient les critères utilisés pour établir les priorités de traitement des demandes. Si la date de réception de la demande paraît le critère le plus simple et le plus égalitaire, il demeure qu'il n'est pas toujours le plus adapté aux circonstances des cas.

Il serait également souhaitable que tous les décideurs se fixent des objectifs de délais pour le traitement des demandes des administrés, depuis la réception de celles-ci jusqu'à la prise de décision et qu'ils fassent de même en ce qui concerne la révision ou la reconsidération de leurs décisions, en précisant des sous-objectifs pour les principales étapes. De même, le suivi des délais devrait, dans la mesure du possible, être systématisé et faire l'objet d'une évaluation régulière semestriellement ou même trimestriellement plutôt qu'annuellement.

Dans un esprit de transparence, il serait également souhaitable que les administrés puissent connaître les délais à l'intérieur desquels ils ont à fournir des renseignements pour compléter leur dossier ou à présenter leurs observations au décideur. Les réponses fournies démontrent que plusieurs n'ont pas précisé ces délais, que d'autres n'ont pas adopté de mesures de rappel lorsque l'administré tarde à accomplir sa prestation et enfin qu'un certain nombre, laissant la situation plutôt vague, retardent leur décision semble-t-il de manière assez indéfinie. S'il peut être approprié qu'il en soit ainsi dans certains cas, il semble cependant qu'il y aurait intérêt à clarifier les règles pour adopter une attitude plus rigoureuse à l'égard des administrés qui tardent à faire parvenir leurs documents ou d'autres renseignements pertinents. Des délais devraient toujours être fixés et communiqués à l'administré; certes, le décideur devrait envisager effectuer un rappel, mais l'administré devrait alors être avisé des conséquences de son défaut de respecter ce dernier délai, sauf considérations graves. De plus, dans la mesure où cela est possible et opportun, il pourrait être approprié que les décideurs qui accusent un retard dans le traitement d'un dossier ou qui ne peuvent respecter leurs délais en informent l'administré; si, dans ce cas, un nouveau délai est fixé, l'administré pourrait également en être informé.

4.3. La qualité

La qualité de la justice administrative ne se mesure pas aisément. Il est cependant permis de considérer comme étant un critère de qualité le fait de mettre en place des moyens pour s'assurer du respect des normes législatives et administratives, de la qualité de la prestation

des agents chargés de traiter les dossiers et du fait que les dossiers sont complets avant la prise d'une décision.

L'examen a porté sur les mesures visant à assurer qu'une information fiable et pertinente était mise à la disposition des administrés, qu'elle permettait de communiquer adéquatement avec l'administration et était suffisante pour que l'administré puisse présenter ses observations, fournir les renseignements utiles à la prise de décision et compléter son dossier. Cet examen a également prêté attention aux mesures retenues pour assurer le respect des engagements pris envers les administrés, la conformité des procédures aux normes, la formation et la supervision du personnel, la vérification des pratiques, l'évaluation des services par les administrés et la cohérence des décisions.

Compte tenu des constats effectués à l'occasion de cet examen, il semble que certaines améliorations peuvent encore être apportées dans les ministères et les organismes afin d'accroître la qualité de la justice administrative.

Sous certains aspects, les objectifs de la *Loi sur la justice administrative* rejoignent ceux de la *Loi sur l'administration publique*. Dès lors, toute amélioration apportée quant à la qualité des services aux citoyens sous l'égide de cette dernière loi sert aussi la qualité de la justice administrative. L'établissement et la révision d'orientations, de priorités et d'objectifs pour améliorer ces services, le recours à des analyses sur les attentes des administrés et sur l'évolution de leurs besoins ou à des évaluations sur la portée et la qualité des services offerts par les ministères et les organismes sont des pratiques devenues courantes dans l'Administration publique, qu'il convient d'encourager.

L'utilisation de modes spécifiques d'évaluation revient cependant à chacun des ministères et des organismes qui doivent agir en fonction de leurs priorités et de leur cadre budgétaire. Il est permis de souhaiter cependant que ces évaluations, qu'il s'agisse de sondages, de groupes de discussion, d'écoute active auprès des administrés et du personnel ou d'analyse de cas, soient faites sur une base régulière, selon une périodicité adaptée au volume et à la nature des services. Ces évaluations peuvent être fort importantes lorsqu'il s'agit de déterminer les améliorations particulières à apporter à un processus ou à une pratique et la rétroaction ainsi fournie au ministère ou à l'organisme peut être fort utile dans la poursuite

de la qualité, non seulement des services, mais également de la justice administrative, car il peut souvent en résulter des suggestions pour améliorer la norme elle-même.

Il pourrait être approprié, toujours pour favoriser la réalisation de cet objectif de qualité, de recourir plus souvent à des modes amiables de règlement des différends et, dans ce but, d'étudier plus avant la manière de les intégrer dans le processus d'exercice de la fonction administrative[26]. Une certaine prudence s'impose cependant pour éviter, en recourant à la législation, de restreindre l'interprétation du champ d'application de ces modes.

L'information mise à la disposition des administrés dans les sites Web ou par les centres d'appels et de soutien doit être fiable et pertinente pour éviter de les induire en erreur. Il est donc souhaitable que les ministères et les organismes se dotent de processus structurés de vérification pour veiller à la pertinence et à la fiabilité de l'information ou qu'ils resserrent les processus existants, le cas échéant.

La qualité des décisions est principalement liée à la formation et à la supervision des agents décideurs, mais elle est aussi tributaire de l'interaction avec le citoyen et de la clarté des communications. Il y a donc lieu pour les ministères et les organismes de poursuivre les actions déjà entreprises afin d'entrer rapidement en communication avec les administrés lors de l'étude de leur dossier et d'identifier l'agent qui en est chargé; il y a lieu également de maintenir leurs efforts pour assurer la qualité de la langue. Certaines démarches terminologiques pourraient être accentuées, là où subsistent encore des termes empruntés aux façons quasi judiciaires de faire susceptibles de déformer l'approche administrative de la définition des politiques d'intérêt public.

En ce qui concerne la formation et la supervision de leurs agents, les ministères et les organismes recourent déjà à plusieurs moyens. Il n'est cependant pas certain qu'ils fassent tous un contrôle serré de la qualité des travaux de leurs agents ou que leurs instructions soient toujours claires. Favoriser certaines attitudes et une écoute active des administrés ou offrir une formation continue aux agents constituent des pratiques qui doivent être

---

[26] Dans son plan d'action Horizon 2005, le gouvernement favorise l'utilisation de ces modes. D'ailleurs, récemment, la *Loi sur l'Agence nationale d'encadrement du secteur financier* est venue modifier plusieurs lois dans le domaine des assurances, des produits financiers, des coopératives et des fiducies pour exiger des entreprises œuvrant dans le domaine qu'elles se dotent d'une politique sur le règlement amiable des différends.

encouragées. De même, il faut encourager dans l'Administration gouvernementale une appréciation régulière, entre autres par la formation et la supervision, du respect des normes législatives, des directives et des politiques relatives à l'application de la loi administrée.

L'utilisation de modèles de correspondance et d'avis sur des supports technologiques peut favoriser la qualité des décisions et devrait être encouragée. De même, pour assurer la cohérence et, partant, l'amélioration de la qualité des décisions, le recours à des moyens d'analyse des décisions déjà prises et la considération des décisions des tribunaux administratifs et judiciaires doivent aussi être encouragés.

Quelques ministères et organismes sont particulièrement visés par les exigences des articles 5 et 6 de la *Loi sur la justice administrative*. Or, l'examen a permis de constater que pour certains d'entre eux, en raison de la nature de leurs activités ou de leurs façons de faire, il semble subsister certains doutes sur la portée ou l'application de ces règles. Il serait approprié de dissiper ces doutes pour que tous se plient à l'obligation de faire connaître à l'administré concerné leurs motifs et leurs intentions, et la teneur des plaintes et oppositions relatives à sa demande, ou communiquent avec l'administré ou encore s'assurent qu'il a préalablement eu l'information appropriée pour communiquer avec eux.

II. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET L'EXERCICE DE FONCTIONS JURIDICTIONNELLES

1. LES ORGANISMES JURIDICTIONNELS VISÉS

La *Loi sur la justice administrative* impose des devoirs aux organismes juridictionnels de l'ordre administratif rendant des décisions en matière administrative.

La Commission d'appel pour les autochtones du Québec est exclue du champ de l'étude puisque cet organisme, au jour de l'examen de la mise en œuvre, n'avait jamais eu à rendre de décision, de même que la Régie du logement et la Commission des relations du travail, mais pour d'autres motifs. En effet, quoiqu'elles puissent être qualifiées d'organisme juridictionnel de l'ordre administratif et à ce titre, leurs membres soumis à la compétence du Conseil de la justice administrative en matière déontologique, leurs décisions portent essentiellement sur des litiges d'ordre privé et non sur des matières administratives. En outre, la Commission des relations du travail n'avait pas encore, à la date de l'examen, commencé ses activités.

Aussi, mis à part le Tribunal administratif du Québec qui fait l'objet d'une analyse distincte, l'examen de mise en œuvre de la loi ne concerne que les organismes suivants : la Commission des lésions professionnelles et le Commissaire de l'industrie de la construction, ainsi que, pour ce qui concerne l'aspect juridictionnel de leur mission, la Commission d'accès à l'information et la Commission municipale du Québec.

Ces organismes sont institués par des lois particulières établissant leur compétence, leurs fonctions et, le cas échéant, leur mode de fonctionnement, leur imposant des procédures particulières et les habilitant à adopter des règles de procédure et de preuve.

Ainsi, la Commission des lésions professionnelles, instituée par la *Loi sur ies accidents du travail et les maladies professionnelles*[27], statue sur les contestations des décisions rendues par la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Enfin, le Commissaire de

---

[27] L.R.Q., c. A-3.001.

l'industrie de la construction, une structure simple et souple où siège un très petit nombre de membres, soit cinq personnes, institué par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*[28], statue sur les contestations des décisions rendues notamment par la Commission de la construction et la Régie du bâtiment.

Par ailleurs, la Commission d'accès à l'information et la Commission municipale exercent à la fois une fonction administrative de consultation, de surveillance et de contrôle, et une fonction juridictionnelle, quoique accessoirement dans le cas de la Commission municipale. Le Conseil de la justice administrative constate en effet dans la liste publiée à la *Gazette officielle du Québec* que la mission de cette commission « consiste à agir comme aviseur, expert ou décideur en matière de tutelle, de régulation technique, d'enquête et d'organisation territoriale dans une perspective d'efficacité et d'efficience des administrations municipales [... et que] l'une de ses fonctions consiste à reconnaître que certains organismes ou certaines activités sont exemptées du paiement de la taxation foncière, de la taxe d'affaires ou de la surtaxe foncière »[29].

2. LES DEVOIRS DES ORGANISMES JURIDICTIONNELS

Si la *Loi sur la justice administrative* exige que l'Administration gouvernementale, dans l'exercice des fonctions administratives, procède dans le respect du devoir d'agir équitablement, elle impose aux organismes juridictionnels, chargés de trancher des litiges opposant des administrés et des autorités administratives centrales ou décentralisées, de procéder de manière à permettre un débat loyal dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale.

Dans ce but, les organismes doivent favoriser l'impartialité des membres dans l'exercice de leurs fonctions, assurer la tenue des audiences, établir les relations nécessaires avec les parties afin de leur donner l'occasion d'être entendues et assurer que cela se fera dans un cadre qui permette un débat loyal et enfin rendre des décisions qui soient intelligibles pour les parties.

---

28 L.R.Q., c. R-20.

29 En 2001, la Commission municipale du Québec avait rendu 494 décisions en cette matière.

2.1. L'exigence d'impartialité

L'impartialité des décideurs tient en bonne partie au contexte institutionnel des organismes tel qu'il est défini par les lois particulières. Mais le devoir d'impartialité est aussi assuré par les règles qui encadrent l'exercice de la fonction, dont les règles de déontologie et de procédure. Au surplus, ces règles, comme d'ailleurs les mesures qui permettent d'assurer une gestion efficace des affaires et leur bon déroulement, viennent appuyer la réalisation des objectifs de la loi que sont l'accessibilité, la célérité et la qualité de la justice administrative.

La déontologie contribuant à mieux assurer l'impartialité des décideurs, les organismes visés ont adopté, que ce soit en vertu de leur loi constitutive ou du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*[30], un code de déontologie applicable à leurs membres; celui des membres de la Commission des lésions professionnelles n'avait pas été adopté par le gouvernement au jour de l'examen[31]. La Commission a adopté un code applicable à ses conciliateurs[32] et préparé et distribué un document de référence sur le rôle et le cadre d'intervention de ses membres. Il faut toutefois souligner que l'absence de code ne signifie pas absence de règles pour les membres de la Commission puisqu'ils sont tenus, jusqu'à l'adoption du code, aux règles générales prévues, de manière transitoire, par la loi qui a institué l'organisme[33] et le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*.

En matière de procédure, les organismes visés, à l'exception de la Commission municipale, se sont dotés de règles[34]. La majorité des organismes déclarent les avoir élaborées après avoir effectué des études comparatives entre celles établies par d'autres organismes similaires, échangé avec des représentants d'autres organismes juridictionnels dont le

---

30 Précité, note 9.

31 Le projet de code de déontologie de la Commission des lésions professionnelles a été publié à la *Gazette officielle du Québec*, (2001) 13 G.O. II, 1829.

32 Le *Code de déontologie des assesseurs et des conciliateurs de la Commission des lésions professionnelles*, (2000) 47 G.O. II, 6969.

33 *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, précitée, note 12, art. 62.

34 *Règles de preuve, de procédure et de pratique de la Commission des lésions professionnelles*, (2000) 132 G.O. II, 1627; *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, (1984) 41 G.O. II, 4648; *Règles de procédure et de pratique du Commissaire de l'industrie de la construction*, (2002) 28 G. O. II, 4854.

Tribunal administratif du Québec et participé à des rencontres où sont discutées des questions de preuve et de procédure.

Pour la majorité des organismes examinés, l'assurance que les procédures sont conduites conformément aux prescriptions de la loi repose en outre sur l'intervention du membre du tribunal lors des audiences ou sur les explications qu'il apporte concernant le déroulement de l'audience, son rôle et la compétence du tribunal. Pour ces organismes, la tenue d'une audience publique, où chaque partie peut présenter sa preuve et son argumentation et est informée qu'elle peut en tout temps se faire représenter, assure en soi l'impartialité[35].

2.2. La tenue d'audiences publiques

2.2.1. LE CARACTÈRE PUBLIC DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Selon l'article 10 de la *Loi sur la justice administrative*, un organisme exerçant une fonction juridictionnelle est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues et les audiences sont publiques; le huis clos pouvant toutefois être ordonné, même d'office, lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public.

La majorité des organismes ont, dans leurs règles de procédure, adopté des dispositions sur la tenue des audiences[36]. L'article 429.13 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* et l'article 27 des *Règles de procédure et de pratique du Commissaire de l'industrie de la construction* prévoient qu'avec l'accord des parties, la Commission des lésions professionnelles et le Commissaire peuvent, au lieu d'une audience, recevoir une argumentation écrite ou décider sur une étude du dossier. Enfin, les règles de la Commission d'accès à l'information prévoient que l'organisme « peut », pour donner l'occasion aux parties de présenter leurs observations, tenir une audience.

Par ailleurs, le huis clos, généralement autorisé dans les lois et les règles de procédure pour des motifs qui tiennent à l'intérêt public, à l'ordre public ou au respect, requis pour

---

35 La Commission d'accès à l'information souligne que l'assignation des dossiers, en tenant compte des conflits d'intérêt possibles, est aussi un moyen d'assurer cette impartialité.

36 Ainsi, tous les organismes accusent réception de la demande introductive. La Commission des lésions professionnelles et la Commission d'accès à l'information spécifient qu'elles transmettent également un avis à l'autre partie.

assurer la bonne administration de la justice, du caractère confidentiel du dossier, n'aurait pas eu, selon les renseignements reçus, à être utilisé.

2.2.2. LA SIMPLICITÉ DE LA PROCÉDURE

L'article 11 de la loi oblige les organismes juridictionnels visés à « mener les débats avec souplesse ». Les organismes veillent donc, de diverses manières, à s'assurer que leurs règles sont simples et souples et que les audiences sont conduites avec souplesse et sans trop de formalisme.

Cette recherche de simplicité et de souplesse est inscrite, en partie, dans les règles de procédure. Par exemple, celle prévue aux articles 429.18 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* et 3 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information* autorisant respectivement la Commission des lésions professionnelles et la Commission d'accès à l'information à accepter une procédure même si elle est entachée d'un vice de forme ou d'une irrégularité.

D'autres mesures sont aussi considérées. Ainsi, la Commission des lésions professionnelles prévoit dans sa déclaration de services aux citoyens que, dès le début de l'audience, les décideurs et les assesseurs se présentent et que, si une partie n'est pas représentée, ils lui expliquent le déroulement de l'audience. La Commission mise également pour développer d'autres mesures sur l'évaluation qu'en font les commissaires, la perception des dirigeants en santé et sécurité au travail, les groupes de discussion (*focus groups*) auprès des travailleurs non représentés et les rencontres avec les représentants de la clientèle. Pour sa part, le Commissaire de l'industrie de la construction mise sur la réalisation prochaine d'un nouveau formulaire pour faciliter les démarches de la clientèle lors de l'introduction des demandes et fait de cette recherche de simplicité et de souplesse un sujet d'échanges constants entre les cinq commissaires lors de réunions mensuelles.

La Commission municipale considère agir sans formalisme, avoir une approche respectueuse des parties et faire montre d'une écoute attentive.

2.2.3. LES RÈGLES DE PREUVE

Selon l'article 11 de la loi, l'organisme exerçant une fonction juridictionnelle est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction. Il décide de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve et peut, à cette fin, suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. Il doit toutefois, même d'office, rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Hormis la Commission municipale qui déclare suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile quant à la recevabilité des éléments et des moyens de preuve, les organismes se considèrent effectivement maîtres de leurs règles de procédure et de preuve. Ils acceptent tout mode de preuve qu'ils croient le mieux servir les fins de la justice et peuvent requérir la production des documents estimés nécessaires, sans s'en tenir à l'application stricte des règles du droit civil[37]. Celles-ci servent d'inspiration, par analogie, par exemple lorsqu'il s'agit d'établir le fardeau de la prépondérance de la preuve. La majorité des organismes ont adopté, dans leurs règles de procédure, des dispositions qui visent le déroulement des audiences et, pour certains, des dispositions pour assurer le traitement des dossiers.

Par ailleurs, un seul organisme a eu à rejeter d'office un élément de preuve relevant du secret professionnel parce que son utilisation aurait été susceptible de déconsidérer l'administration de la justice[38].

2.3. La loyauté du débat et le rapprochement des parties

L'article 12 de la *Loi sur la justice administrative* impose aux organismes exerçant une fonction juridictionnelle de prendre des mesures pour délimiter le débat et, s'il y a lieu, pour

---

37 Selon leurs règles, le Commissaire de l'industrie de la construction n'est pas tenu à l'application des règles de procédure civile, sauf celles relatives au délai de convocation des témoins (art. 37), la Commission des lésions professionnelles n'est pas tenue à l'application des règles de procédure et de preuve civiles (art. 2) et la Commission d'accès « peut accepter tout mode de preuve qu'elle croit le mieux servir les fins de la justice » (art. 22).

38 *Centre Notre-Dame de l'enfant de Sherbrooke et Robidas*, [2000] C.L.P. 297.

favoriser le rapprochement des parties, de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre, d'apporter à chacune des parties, lors de l'audience, un secours équitable et impartial si cela est nécessaire et de permettre à chacune des parties d'être assistée ou représentée par les personnes habilitées par la loi à cet effet.

2.3.1. La délimitation du débat et la conférence préparatoire

Pour délimiter le débat et favoriser dans une certaine mesure le rapprochement des parties, les organismes privilégient la conférence préparatoire. Il s'agit d'une mesure de gestion des affaires permettant aux parties et à l'organisme de circonscrire le débat en définissant les questions à débattre, de clarifier les intentions et de préciser les prétentions, d'échanger la preuve documentaire, d'annoncer la qualité et le nombre de témoins et de planifier les expertises.

Les organismes juridictionnels favorisent la tenue de telles conférences et invitent les parties à y participer, surtout lorsqu'il paraît important de regrouper des dossiers ou qu'ils sont complexes. Le Commissaire de l'industrie de la construction et la Commission d'accès à l'information déclarent en faciliter l'exercice en utilisant des moyens de communication à distance, telle la conférence téléphonique. En général, aucune condition particulière n'est exigée pour convoquer une conférence préparatoire. Elle se tient à la demande du membre de l'organisme ou des parties, si cela est considéré utile ou justifié et que les circonstances le permettent.

Le Commissaire de l'industrie de la construction déclare l'utiliser parce qu'il y voit une procédure peu formelle et très efficace. La Commission des lésions professionnelles, pour sa part, n'a effectué que 193 conférences préparatoires pour 8 209 audiences en 2001-2002, soit dans 2 % des cas.

2.3.2. La conciliation comme moyen de rapprochement des parties

La conciliation ou la médiation sont le plus généralement évoquées par les organismes lorsqu'il s'agit d'évaluer les moyens permettant de rapprocher les parties et de rendre la

justice administrative moins conformiste et plus accessible. Les organismes juridictionnels y ont recours et en font l'offre à tout moment avant qu'une décision ne soit rendue.

Le Commissaire de l'industrie de la construction peut recourir à la conciliation sur une base volontaire dans les demandes en assujettissement ou portant sur un conflit de compétence et l'entente intervenue doit être entérinée. Dans d'autres demandes, elle peut également être utilisée sur une base volontaire, mais l'organisme n'a pas le pouvoir de ratifier l'accord. Ce sont les commissaires eux-mêmes qui assument les fonctions de conciliation.

À la Commission d'accès à l'information, la conciliation[39], organisée sur une base administrative plutôt que législative, est favorisée le plus tôt possible dans le déroulement de l'instance[40]. La Commission prend l'initiative, dès l'accusé de réception d'une demande, d'informer les parties qu'un médiateur choisi parmi des avocats entrera en contact avec eux s'il y a lieu d'entreprendre une médiation. Lorsque la conciliation est fructueuse et qu'un accord intervient, celui-ci ne peut avoir une valeur exécutoire, puisque la loi n'accorde pas à l'organisme le pouvoir de le ratifier.

La Commission des lésions professionnelles, comme sa loi constitutive le prévoit[41], offre à toute étape du déroulement de l'instance et lors du délibéré de désigner, si les parties y consentent, un conciliateur pour les rencontrer, tenter d'en arriver à un accord et les assister au besoin dans la rédaction de la transaction. Si un accord intervient, il est soumis à un commissaire qui en vérifie la conformité à la loi et l'entérine; l'instance prend alors fin et l'accord devient obligatoire pour les parties. Grâce à la conciliation, la Commission des lésions professionnelles a pu fermer pour les deux dernières années près de la moitié de ses dossiers[42]. Elle fait la promotion de ce mode de règlement auprès des syndicats ou des grandes entreprises.

---

39 La Commission d'accès à l'information utilise le terme « médiation ».

40 Cet organisme met l'accent sur le règlement amiable des litiges avec succès puisque 70 % de ses dossiers sont réglés avant la tenue de l'audience formelle.

41 Art. 429.44 à 429.48.

42 Plus précisément, 47 % des dossiers en 2000-2001 et 44 % en 2001-2002.

En ce qui concerne la Commission municipale, elle peut, depuis l'adoption des dispositions législatives pertinentes en juin 2002, utiliser la médiation[43].

2.3.3. L'OCCASION DE FAIRE LA PREUVE DES FAITS ET DE DÉBATTRE

Pour les organismes, l'audience est la façon de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leur prétention et d'en débattre. La Commission des lésions professionnelles indique former ses membres sur la tenue d'une audience et la Commission municipale mentionne que les membres informent les parties des dispositions législatives applicables.

2.3.4. L'ASSISTANCE AUX PARTIES LORS DES AUDIENCES

Pour, lorsque cela est nécessaire, apporter aux parties lors de l'audience un secours équitable et impartial, il peut arriver que le membre ait à expliquer à l'administré les dispositions législatives applicables, un point de droit soulevé ou les modalités pour faire sa preuve. Selon les organismes, l'exercice est cependant délicat puisque le membre doit prendre garde à ne pas agir comme l'avocat de l'une des parties.

Selon la Commission des lésions professionnelles, sa composition paritaire et l'interaction entre ses membres favorisent un recours équitable et impartial pour chacune des parties. Cet organisme ajoute disposer d'un cadre d'intervention à l'intention de ses membres dont ils sont appelés à débattre lors d'assemblées ou d'ateliers, ainsi que d'un outil de sensibilisation des différents acteurs sur cet aspect. En outre, il évalue annuellement les attentes particulières qui leur ont été signifiées quant à la manière de mener l'audience. Il a même, afin de favoriser une plus grande convivialité entre les membres, les assesseurs et les parties, revu l'aménagement des salles d'audience.

2.3.5. LA REPRÉSENTATION DES PARTIES

Que ce soit lors de la conciliation, avant ou pendant l'audience, les organismes informent les administrés qui se représentent seuls de leurs droits d'être assistés ou représentés par

---

43 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 37, art. 18, insérant les articles 23.1 et suivants.

les personnes habilitées par la loi. Ils acceptent même de suspendre une audience pour permettre à l'administré de consulter un avocat.

Respectueux de la règle selon laquelle nul n'est tenu de se faire représenter, le Commissaire de l'industrie de la construction était, au jour de l'examen de la mise en œuvre de la loi, à élaborer un dépliant pour informer les administrés non représentés ou représentés par un non-juriste des règles présidant au déroulement d'une audience. Par ailleurs, la Commission des lésions professionnelles entendait mettre en place un plan d'action visant à informer les administrés par un affichage dans les salles d'accueil et une intervention auprès du Barreau, par exemple, des difficultés liées à une mauvaise représentation, notamment par des avocats radiés de leur ordre professionnel.

La Commission des lésions professionnelles rapporte qu'en 2000-2001, 73 % des travailleurs et 49 % des employeurs étaient représentés par un avocat ou par une autre personne, souvent active dans le milieu syndical ou associatif. Ainsi, 60 % des personnes qui lui ont présenté une demande étaient représentées. Les autres organismes ne semblent toutefois pas en mesure de préciser dans combien de dossiers l'administré était représenté, que ce soit par un avocat ou par une autre personne.

2.4. La prise de décision et l'obligation de clarté

L'article 13 de la *Loi sur la justice administrative* exigeant que leurs décisions soient communiquées aux intéressés dans des termes clairs et concis, les organismes juridictionnels ont pris diverses mesures pour qu'il en soit ainsi.

La Commission des lésions professionnelles, après avoir consulté les travailleurs non représentés, a revu la correspondance qui leur était destinée pour faire en sorte qu'elle soit désormais rédigée dans un langage accessible. Elle a en outre élaboré un guide de rédaction des décisions, proposé un canevas de décision et tenu des ateliers d'écriture axés sur la rédaction des décisions. De plus, les décisions rendues sont par la suite lues par les commissaires coordonnateurs afin d'identifier et de corriger les lacunes rédactionnelles.

Le Commissaire de l'industrie de la construction aborde le sujet de façon récurrente aux réunions mensuelles des commissaires et les encourage à parfaire leur formation à cet

égard. La qualité de la rédaction est assurée par des réunions mensuelles où les cinq commissaires discutent entre autres choses des décisions récemment rendues.

La Commission d'accès à l'information met l'accent sur la formation de ses membres et leur offre des cours de rédaction. Vu le nombre restreint de commissaires, le suivi est assuré de façon individuelle par la présidence et le secrétariat de la Commission.

Enfin, la Commission municipale a établi des règles d'écriture uniformes et institué un comité de lecture chargé d'assurer la qualité de la rédaction, notamment la clarté, la précision et la concision. La qualité est en outre assurée par des périodes d'échanges lors des réunions des membres et par l'identification des difficultés en matière de qualité.

3. LA GESTION ET LE DÉROULEMENT DES AFFAIRES

3.1. Les priorités et les objectifs

3.1.1. LA DÉTERMINATION ET LA PUBLICATION DES OBJECTIFS ET DES PRIORITÉS

Tous les organismes juridictionnels ont établi des priorités et des objectifs qu'ils publient, à l'exception du Commissaire de l'industrie de la construction qui se propose néanmoins de le faire, soit dans leur plan stratégique, dans leur déclaration de services aux citoyens ou dans leur site Web.

La majorité de ces organismes ont produit une déclaration de services, où ils prennent des engagements sur la tenue des audiences et les délais et mettent de l'avant une approche respectueuse et attentive des administrés. La majorité d'entre eux mesurent également les écarts entre leurs priorités et leurs objectifs et les résultats atteints[44]. Cette mesure est effectuée lors du rapport annuel de gestion par la Commission d'accès à l'information et mensuellement par la Commission municipale et la Commission des lésions professionnelles; cette dernière le fait également à l'occasion de réunions semestrielles et, de manière continue, par la tenue d'un tableau de bord.

---

[44] Le Commissaire de l'industrie de la construction avait prévu faire cet exercice l'an prochain.

3.1.2. La fiabilité et la suffisance de l'information de gestion

Pour s'assurer que les systèmes qu'ils ont mis en place produisent une information crédible, suffisante et répondant à leurs besoins, la Commission d'accès à l'information et la Commission des lésions professionnelles ont identifié des responsables, alors que le ministère du Travail remplit cette tâche pour le Commissaire de l'industrie de la construction. De plus, la Commission des lésions professionnelles intègre à sa planification stratégique un plan directeur de développement de ses systèmes. Ces organismes semblent, en général, satisfaits de l'information produite par leurs systèmes.

3.2. Les délais de traitement

Règle générale, le processus de traitement des dossiers comporte cinq phases : la production de la demande, la mise au rôle d'audience, la tenue de l'audience, le délibéré et la prise de décision.

Les organismes juridictionnels visés ont établi pour le traitement de leurs dossiers, des objectifs de délais, qui sont, sauf dans le cas du Commissaire de l'industrie de la construction, communiqués aux intéressés. Cependant, les organismes n'avisent pas les parties lorsqu'ils prévoient que les délais ne seront pas respectés. La Commission d'accès à l'information déclarait au jour de l'examen vouloir mettre en place des mesures pour le faire dans les prochaines semaines.

Pour 2002-2005, l'objectif de la Commission des lésions professionnelles est de rendre ses décisions dans un délai moyen d'au plus six mois après la réception de la contestation, tout en visant à respecter le délai de trois mois fixé par la loi pour traiter les dossiers prioritaires. Le Commissaire de l'industrie de la construction s'est fixé des objectifs en fonction de la nature du recours; par exemple, un délai de quinze jours est prévu pour les recours portant sur la fermeture d'un chantier, de quatre mois pour un recours portant sur la qualification de la main-d'œuvre et les certificats et de huit mois pour toutes les autres demandes. La Commission municipale a prévu accuser réception de la demande dans les dix jours, tenir l'audience dans les 60 jours de l'attribution des dossiers et rendre les décisions dans les 75 jours qui suivent l'audience. La Commission d'accès à l'information s'est fixé un délai cible d'une année depuis la réception de la demande jusqu'à la décision.

Les organismes utilisent différents moyens pour s'assurer du respect des délais. La Commission des lésions professionnelles utilise notamment un tableau de bord et établit des rapports mensuels sur l'état des délais qu'elle mesure par ailleurs pour chaque région. Une fois par année, la Commission analyse les écarts entre ses objectifs et les résultats obtenus et des correctifs sont inscrits dans le plan de travail de chaque direction régionale afin de corriger la situation. Enfin, la Commission compte sur sa gestion des remises et sur l'amélioration de sa mise au rôle pour réduire les délais.

Le Commissaire de l'industrie de la construction a établi, en avril 2001, une gestion informatisée de ses dossiers. La Commission municipale a mis en place un cheminement critique du traitement des dossiers, tient un tableau de bord pour chaque membre, regroupe ses dossiers par région et fait la promotion interne de l'importance du respect des calendriers. Pour sa part, la Commission d'accès à l'information indique effectuer un suivi assidu des dossiers en fonction de ses objectifs et mentionne avoir révisé tous les dossiers en traitement.

La bonne gestion des affaires doit prendre en considération les situations urgentes. À cet égard, la Commission des lésions professionnelles dit conserver dans ses horaires des plages disponibles pour ces situations et la Commission d'accès à l'information les gère en acceptant de tenir des audiences pendant les semaines de délibéré des commissaires. Quant au Commissaire de l'industrie de la construction, il indique que ces situations d'urgence sont rares et ne se produisent que dans les cas de fermeture de chantier, soit une fois ou deux par année.

Les organismes, malgré leurs objectifs de délai, ne sont pas en mesure de préciser le temps nécessaire entre toutes les différentes phases de leur processus de traitement. La Commission des lésions professionnelles suit l'évolution de tous ses indicateurs de gestion, dont les délais de traitement, et, depuis 1998, collige des renseignements sur le délai pris aux différentes étapes du traitement, soit : le délai entre la date de réception de la demande et la date de la décision avec ou sans l'impact sur ce délai des demandes de remise, ainsi que la durée du délibéré. Depuis 2002, sont en outre disponibles les délais pris de la réception de la demande à la première mise au rôle et les délais dus aux demandes de remise. La Commission d'accès à l'information connaît ses délais globaux et en effectue le suivi. La Commission municipale ne peut encore fournir aucune statistique sur les délais

globaux qu'elle prend pour le traitement d'une affaire, quoiqu'elle soit à revoir son système de traitement de données. Le Commissaire de l'industrie de la construction n'avait pas en 2000-2001 un système de gestion informatisé, mais il devrait à l'avenir être en mesure de suivre ses délais. L'absence de système informatisé n'a pas empêché l'organisme d'établir des délais de délibéré[45] et de les respecter, sauf exception.

3.3. La conduite des audiences

3.3.1. La mise au rôle et la fixation de la date d'audience

La mise au rôle d'audience consiste à déterminer une date, une heure et, si possible, la durée de l'audience. L'article 429.36 de la loi constitutive de la Commission des lésions professionnelles prévoit que, dans la mesure du possible, cette date doit être fixée à un moment où les parties et leurs témoins peuvent être présents sans inconvénient majeur pour leurs occupations ordinaires[46]. Or, si la Commission ne fait pas état de moyens particuliers utilisés pour s'assurer de la disponibilité des parties, elle mentionne tenir compte cependant, lorsqu'elle met une affaire au rôle, de l'information fournie par les parties quant à leur évaluation de la durée de l'audience, au nombre de témoins indiqué ou à la présence ou non d'experts.

Le Commissaire de l'industrie de la construction indique s'assurer de la disponibilité des parties lors des conférences préparatoires, tandis qu'à la Commission d'accès à l'information, le maître des rôles contacte les parties dans nombre de cas avant de porter une affaire au rôle.

3.3.2. Le lieu des audiences

Les organismes juridictionnels ont tous adopté des mesures pour faciliter l'accessibilité de leurs services en permettant aux administrés d'y avoir un accès physique adéquat. Ils

---

[45] Ces délais sont de sept à dix jours pour la fermeture d'un chantier, d'un mois pour les demandes des salariés pour obtenir leur certificat ou pour être admis à l'examen de qualification et de quatre mois dans les autres cas.

[46] La *Loi sur la justice administrative* prévoit cette même obligation de moyen pour le Tribunal administratif (art. 128).

offrent en effet la possibilité de tenir des audiences ailleurs qu'à leur siège, pour certains au lieu ou dans le district judiciaire du domicile du demandeur, pour d'autres au lieu où l'affaire a pris naissance ou même ailleurs si l'intérêt de la justice l'exige. À cet égard, la commodité pour les parties et la possibilité d'une gestion plus efficace par le regroupement des dossiers par région servent également de critère pour déterminer le lieu des audiences[47].

L'allocation des ressources humaines, financières ou matérielles, a d'ailleurs été faite de manière à répondre aux besoins de la clientèle en régions. La Commission des lésions professionnelles, qui avait deux bureaux lors de sa création en 1998, a, pour tenir compte du volume de demandes dans les régions, ouvert 20 points de service, soit 15 directions régionales et 5 bureaux locaux. De plus, afin de se rapprocher de la clientèle des régions éloignées, elle siège occasionnellement à l'extérieur de ses bureaux, soit aux Iles-de-la-Madeleine, à Fermont, dans le Grand-Nord, etc.

Il semble par ailleurs que, contrairement aux attentes et aux discours, la vidéoconférence, permettant d'éviter des déplacements importants et d'entendre le témoignage de personnes qui ne peuvent se déplacer, soit peu utilisée lors des audiences. Le moyen est prévu par exemple dans les règles de procédure de la Commission des lésions professionnelles, mais, sans doute parce qu'elle siège sur une base régionale, elle n'y a pas souvent recours. La Commission offrira au cours de l'année 2003-2004 la possibilité d'utiliser la vidéoconférence dans deux directions régionales, soit Rouyn et Gaspé. Selon la Commission d'accès à l'information, l'utilisation de ce moyen est peu réclamée; elle privilégie plutôt les conférences téléphoniques et les plaidoiries écrites.

3.3.3. L'INFORMATION SUR LES AFFAIRES EN COURS

Pour permettre aux administrés un accès rapide et en temps opportun à leur dossier, les organismes utilisent divers moyens, tels le repérage informatique par numéro de dossier, la référence au professionnel affecté au dossier et l'envoi de documents par la poste ou la télécopie. Par exemple, la Commission des lésions professionnelles permet à l'administré

---

[47] Pour leur part, la Commission municipale du Québec siège généralement à Montréal et à Québec et la Commission d'accès à l'information tient toujours ses audiences au palais de justice le plus proche du domicile du demandeur. Dans des circonstances particulières, des demandes de changement de lieu peuvent être faites.

de consulter son dossier en utilisant son site Web et indique fournir aux administrés une copie de leur dossier, soit pour la séance de conciliation, soit six semaines avant la date fixée pour l'audience.

3.3.4. L'UTILISATION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION DANS LES DOSSIERS

Pour assurer un accès rapide à l'information et faciliter les démarches des personnes, la Commission municipale et la Commission des lésions professionnelles ont mis à profit l'Internet et conçu des formulaires électroniques à l'intention des administrés. Ils y retrouvent un formulaire qu'ils peuvent imprimer et retourner par la poste ou par télécopieur pour introduire leur demande et, grâce à un service en ligne, transmettre directement tout changement d'adresse. Les autres organismes n'utilisent pas ce moyen.

3.3.5. LES PRIORITÉS D'INSCRIPTION AU RÔLE D'AUDIENCE

Pour la Commission des lésions professionnelles, la confection des rôles d'audience tient compte des règles prévues par sa loi constitutive à l'égard des dossiers urgents, prioritaires[48] et réguliers[49]. Les dossiers urgents et prioritaires sont mis au rôle dans les 45 jours et les dossiers réguliers dans les 90 jours à partir de la réception de la contestation.

Le Commissaire de l'industrie de la construction considère, pour établir ses rôles, la date de la demande, sa nature et les conséquences du délai pour les parties[50]. Ainsi, une contestation portant sur l'annulation d'une licence ou d'un certificat de travail sera mise en priorité sur une demande où il s'agit par exemple de faire déterminer si des travaux sont couverts par la *Loi sur le bâtiment*[51] ou la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*. Pour sa part, la Commission d'accès à l'information respecte l'ordre d'entrée des dossiers[52] et favorise la tenue des audiences dans le district du domicile du demandeur. La Commission municipale indique qu'elle vise à tenir une audience dans les 60 jours de l'attribution du

---

48 Art. 429.30 et 429.31.
49 La Commission des lésions professionnelles a reçu 22 535 dossiers en 2000-2001.
50 Le Commissaire a reçu 520 dossiers en 2000-2001.
51 L.R.Q., c. B-1.1.
52 En 2000-2001, la Commission d'accès à l'information a reçu 1 114 dossiers.

dossier à un membre[53] et qu'elle optimise l'attribution des dossiers par leur regroupement par régions.

3.3.6. La gestion des rôles et les remises

Tous les organismes juridictionnels possèdent un rôle de gestion des audiences informatisé. Les demandes de remise auprès des organismes sont généralement faites au moyen d'un écrit motivé et la Commission des lésions professionnelles précise que le consentement de l'autre partie est essentiel. Ces remises sont accordées par les membres, quoiqu'à la Commission des lésions professionnelles, elles puissent l'être par le personnel.

Pour mieux gérer leurs rôles, les organismes ont adopté certaines pratiques. Ainsi, le Commissaire de l'industrie de la construction tient souvent des conférences préparatoires avec les procureurs pour s'assurer que le dossier est complet et prévoir une visite de chantier ou demander des expertises. La Commission municipale avise les parties des documents manquants lorsqu'elle accuse réception de la demande, tandis que la Commission d'accès à l'information le fait par l'entremise de l'avocat médiateur désigné au début du dossier et qui s'assure que ce dernier est complet.

La Commission des lésions professionnelles a également adopté des mesures pour faciliter la gestion des rôles et endiguer les remises. Selon elle, les demandes de remise sont principalement fondées sur le fait que les représentants des parties ou de leurs témoins ne sont pas disponibles. Il en aurait d'ailleurs été ainsi dans la majorité des 9 769 demandes en 2001-2002. D'une part, la Commission considère que le maintien de directions régionales et de greffes autonomes facilite la gestion de la mise au rôle des affaires en leur offrant une meilleure connaissance de la clientèle et de ses besoins. D'autre part, elle a pour politique de gestion des remises de faire appel à la collaboration des parties et de leurs représentants. Par ailleurs, considérant que la préparation tardive des dossiers contribue pour beaucoup aux remises, la Commission a fait plusieurs efforts pour inciter les parties et leurs représentants à préparer leur dossier dès la contestation plutôt que d'attendre la convocation pour l'audience. Ces mesures ont permis d'abaisser sensiblement le nombre

---

[53] En 2000-2001, la Commission municipale du Québec a reçu 533 dossiers.

de ces remises d'audience[54]. Bien que la Commission n'ait pas toujours été en mesure de respecter le délai de 270 jours prévu par l'article 429.51 de sa loi constitutive entre l'introduction de la demande et la décision, il faut considérer que le délai a toutefois été réduit de 13,1 mois en 1997-1998 à 7,3 mois en 2001-2002.

La Commission des lésions professionnelles déclare prendre un soin tout particulier à s'assurer du contenu des dossiers transmis par la Commission de la santé et de la sécurité du travail. En effet, un employé affecté à la préparation des dossiers vérifie, selon une grille, la présence des documents essentiels et s'assure avant la confection du rôle que, compte tenu des motifs invoqués, aucune pièce ne manque; une équipe spécialisée numérise les dossiers selon un ordre précis, un lien informatique avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail permet de demander les documents manquants et une entente avec cet organisme porte sur l'envoi, dans chaque direction régionale, des documents obtenus à la dernière minute. Quant aux dossiers des parties, il semble que la Commission ne s'assure pas s'ils sont complets avant la confection du rôle; une vérification systématique pourrait être faite à l'occasion d'une conférence préparatoire. Il faut toutefois rappeler que la Commission tient de telles conférences dans 2 % des cas soumis.

3.4. Les relations avec les administrés

3.4.1. Les services d'information et l'assistance aux administrés

L'information fournie aux administrés constitue un élément important de l'accessibilité à la justice. À ce chapitre, une variété de moyens et de formes sont utilisés, qu'il s'agisse de dépliants, de bulletins et autres formulaires explicatifs ou encore de la mise sur pied de services de renseignements, notamment sur les procédures à suivre pour saisir l'organisme juridictionnel.

Des efforts particuliers ont été faits par les organismes juridictionnels pour s'assurer de la lisibilité et de l'intelligibilité de leurs textes, notamment pour que la correspondance, les décisions et les formulaires soient rédigés dans des termes clairs et précis et que les formulaires soient faciles à remplir. À titre d'exemple, la Commission des lésions

---

[54] De 43 % en 1998-1999 à 28 % en 2001-2002.

professionnelles consulte sa clientèle sur ses principaux documents (lettres, dépliants, etc.) et les commentaires recueillis sont considérés lors de la révision de ces textes, effectuée sous la responsabilité d'un comité au sein duquel siège un professionnel des communications. La Commission municipale a également mis sur pied un comité qui a pour mission de revoir le formulaire de demande. La Commission d'accès à l'information dit, pour sa part, appliquer la politique linguistique qu'elle a adoptée. Quant au Commissaire de l'industrie de la construction, il a entrepris de réviser la correspondance adressée à la clientèle en mettant l'accent sur la concision et la clarté des textes. Il révisait également les formulaires de demande pour tenir compte de l'entrée en vigueur, le 25 juillet 2002, de ses nouvelles règles de procédure et de pratique.

L'information des administrés emprunte enfin d'autres voies. Ainsi, la Commission des lésions professionnelles mise également, pour faire connaître ses services, sur des rencontres avec les médias ou avec les représentants des travailleurs et des employeurs et sur sa participation à des colloques et aux salons de la santé et de la sécurité au travail. De plus, pour faciliter l'information et l'accessibilité, la Commission d'accès à l'information, ainsi que tous les bureaux locaux et les directions régionales de la Commission des lésions professionnelles disposent de lignes téléphoniques sans frais.

Enfin, il faut souligner que ces deux organismes, de même que la Commission municipale, prêtent assistance à l'administré dans la formulation d'une demande, ce qui est certes conforme à la philosophie de la loi[55].

3.4.2. LA DIFFUSION DE L'INFORMATION JURIDIQUE

Les règles de preuve et de procédure

Les règles de procédure, généralement prévues dans des règlements, font l'objet d'une publication à la *Gazette officielle du Québec* et dans les sites gouvernementaux qui publient

---

55 Le Commissaire de l'industrie de la construction mentionne ne pas disposer du personnel pour assister l'administré, mais que les organismes ayant rendu la première décision, lorsqu'ils remettent à l'administré le formulaire de demande de contestation, ou l'association syndicale de l'administré, lui offrent l'aide pour le remplir.

les lois et les règlements du Québec. Au-delà de ces publications, les organismes ont aussi choisi des modes de diffusion plus accessibles à leur clientèle.

Ainsi, les règles de la Commission des lésions professionnelles sont accessibles dans le site Web et des bulletins fournissent de l'information. De plus, l'avis de convocation à l'audience qu'elle notifie aux parties rappelle les règles qui concernent la convocation des témoins et les demandes de remise. Le Commissaire de l'industrie de la construction communique ses règles de procédure dans un tiré à part, format de poche, qui sera remis à toutes les parties à une demande; un dépliant devrait suivre pour en expliquer le contenu en termes plus généraux à la clientèle non représentée. Enfin, les règles de la Commission d'accès à l'information sont publiées sous la forme d'un dépliant joint à l'accusé de réception d'une demande. Elles sont aussi disponibles dans le site Web de la Commission d'accès à l'information. De plus, de l'information est donnée aux parties lors de la médiation et de l'audience.

Les décisions des organismes

La diffusion des décisions des organismes constitue un élément important pour favoriser l'accessibilité et la qualité de la justice administrative puisque les administrés peuvent alors dégager la tendance jurisprudentielle suivie par les organismes. Actuellement, tous les organismes juridictionnels diffusent leurs décisions par l'entremise de la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ) qui les publie dans un site Web.

D'autres mesures ont également été adoptées. Ainsi, tous les organismes indexent leurs décisions, sauf la Commission municipale. La Commission d'accès à l'information diffuse également ses décisions dans son site Web.

Quant à la Commission des lésions professionnelles, elle possède une banque de jurisprudence qui contient le résumé et le texte intégral de toutes ses décisions et les jugements des tribunaux judiciaires lorsqu'elle est partie à l'instance. De plus, avec la collaboration de la SOQUIJ, les décisions rendues depuis le 1er avril 1998 sont accessibles gratuitement depuis le 14 janvier 2003 dans le site Web de la Commission et certaines décisions, choisies en raison de leur intérêt, jurisprudentiel ou médical, pour l'application des règles de droit ou du caractère inhabituel du sujet, sont publiées. Elles le sont en texte

intégral et en résumé dans le *Recueil des décisions de la Commission des lésions professionnelles* et en résumé dans le fascicule *Commission des lésions professionnelles Express*. Le *Mémento aide-mémoire* préparé par la Commission afin d'identifier les tendances jurisprudentielles est également mis à la disposition de la clientèle dans le site Web. Enfin, la Commission produit annuellement un recueil de la jurisprudence offert gratuitement aux représentants des employeurs et des travailleurs.

3.5. Le contrôle de la qualité

La formation des membres, les groupes de discussion, la documentation juridique thématique disponible et les comités de qualité chargés de définir et d'appliquer des mécanismes de contrôle, telle la révision, sont des moyens que les organismes déclarent avoir mis en place pour maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions rendues.

3.5.1. La formation du personnel et sa supervision

Les organismes favorisent la formation des membres et misent sur leurs interventions lors des audiences. À cet égard, tous les organismes ont un programme de perfectionnement à leur intention, et certains, telle la Commission municipale, ont développé un volet qui tient compte de leurs besoins, individuels ou collectifs, ponctuels[56].

Selon les renseignements obtenus, les travaux du personnel intervenant dans le traitement des dossiers peuvent être supervisés par la direction des affaires juridiques, ce qui est le cas à la Commission d'accès à l'information, ou par un membre coordonnateur de l'organisme, ce qui est le cas à la Commission des lésions professionnelles. Pour ce dernier organisme, les services sont offerts par des équipes multidisciplinaires responsables du traitement des dossiers du début à la fin du processus. Cette approche, jointe à la régionalisation, permettrait une plus grande autonomie et une plus grande responsabilisation des membres dans la supervision du personnel et un meilleur contrôle des activités. Par ailleurs, le peu d'effectifs du Commissaire de l'industrie de la construction

---

[56] Il faut souligner, quant au programme de formation mis sur pied par la Commission des lésions professionnelles à l'intention de toutes les personnes engagées dans le processus décisionnel, que celui-ci a suscité l'intérêt de l'École nationale d'administration publique.

permet à chacun des membres de superviser le travail du personnel de soutien qui l'assiste dans ses dossiers.

3.5.2. La réception et l'examen des plaintes

Pour s'assurer du respect des obligations imposées par la *Loi sur la justice administrative* et leur loi particulière, les organismes, notamment la Commission d'accès à l'information et la Commission des lésions professionnelles, attachent une importance particulière aux plaintes, aux remarques et aux commentaires des administrés. La Commission des lésions professionnelles sollicite d'ailleurs expressément les administrés par des audits de perception et des groupes de discussion[57]. D'autres organismes favorisent plutôt les échanges et les discussions entre les membres.

La plupart des organismes ont soit mis en place un bureau spécial, soit identifié un responsable pour recevoir et faire l'examen des plaintes; en outre, la Commission des lésions professionnelles a adopté une politique prévoyant que les plaintes peuvent servir de base pour recommander des améliorations.

Certains ont inscrit les moyens retenus à cet égard dans les déclarations de services aux citoyens. Par exemple, la Commission d'accès à l'information offre à l'administré, dans son site Web, la possibilité d'évaluer ses services en lui faisant part de ses commentaires par courriel.

4. Commentaires et recommandations sur la poursuite des objectifs de la loi

4.1. L'accessibilité

Les constats faits auprès des organismes juridictionnels sur les moyens mis en œuvre pour favoriser une meilleure accessibilité ont porté sur leurs règles de procédure, sur la

---

[57] Cet organisme prévoyait effectuer, au printemps 2003, un sondage auprès des administrés dont le dossier avait été fermé dans les trois mois précédents, pour vérifier notamment les aspects couverts par l'article 12 de la *Loi sur la justice administrative*.

souplesse et l'absence de formalisme dans ces règles, sur l'offre de conciliation, sur l'utilisation des technologies de l'information, dont la vidéoconférence, sur les modes de communication avec les administrés, pour leur fournir des renseignements sur la procédure, écrite ou orale. Cet examen a aussi porté sur les moyens mis en œuvre pour faciliter la compréhension des documents préparés par ces organismes, soit les formulaires, la correspondance ou les décisions.

De manière générale, les organismes juridictionnels conscients de l'importance de cet objectif ont pris de nombreuses mesures pour l'atteindre, notamment en installant des lignes téléphoniques sans frais, en fournissant des services sur une base locale, en permettant à l'administré d'accéder aisément à son dossier ou en lui offrant de l'assistance pour formuler une demande. Certaines améliorations demeurent pourtant possibles.

Ainsi, au-delà des mesures mises en place, les organismes devraient faire de cette simplicité des processus et de cette souplesse dans les débats un de leurs objectifs de gestion et favoriser le développement constant de mesures à cet égard.

Par ailleurs, le taux de représentation des parties pouvant avoir des incidences sur le degré de formalisme, il conviendrait que les organismes juridictionnels, à l'instar de la Commission des lésions professionnelles, en établissent le taux et en évaluent les incidences sur leur fonctionnement.

Certes, les technologies de l'information entraînent des coûts importants à court terme, mais à long terme, l'investissement initial peut être justifié par l'efficacité et l'efficience de ces technologies à l'égard de l'accessibilité. Elles offrent en effet aux administrés la possibilité de communiquer avec l'organisme ou même d'introduire leur demande par voie informatique. Dans le même esprit, la vidéoconférence pourrait être utilisée pour éviter des déplacements de témoins.

Il serait donc souhaitable que les organismes, à l'instar de la Commission des lésions professionnelles, examinent s'il est opportun de recourir aux technologies de l'information pour notamment communiquer avec les parties et même envisager l'envoi des demandes et des documents par ces moyens en lieu de la poste ou du télécopieur. Il serait également

souhaitable qu'ils en planifient l'implantation, le cas échéant. Pour réduire les coûts en cette matière, il conviendrait de considérer un échange d'expertise entre les organismes.

Les communications entre les administrés et ces organismes semblent adéquates, bien qu'il serait souhaitable que le Commissaire de l'industrie de la construction et la Commission municipale évaluent la possibilité d'offrir aux administrés un accès téléphonique sans frais.

4.2. La célérité

Qu'elle résulte de l'exercice d'une fonction juridictionnelle ou administrative, la décision que l'administré veut obtenir concernant ses droits doit être prise dans un délai raisonnable. Pour assurer la célérité, il importe que les organismes juridictionnels déterminent des objectifs de délai et les suivent, qu'ils assurent une gestion efficace des rôles d'audience et des remises et vérifient la disponibilité des parties à l'audience. L'examen a donc porté sur les moyens pris par les organismes juridictionnels pour fixer des objectifs dans les délais de traitement des dossiers, établir leurs priorités, communiquer leurs cibles et mesurer leurs résultats.

Les réponses fournies permettent de constater que les organismes juridictionnels, conscients de l'importance de cet objectif, ont en général pris de nombreuses mesures pour l'atteindre. Certaines améliorations demeurent néanmoins possibles.

Ainsi, il paraît souhaitable pour la transparence des institutions de la justice administrative et le respect des administrés que tous les organismes juridictionnels divulguent leurs objectifs de traitement des dossiers et informent les parties lorsque les délais ne seront pas respectés. Il serait d'ailleurs opportun qu'un tel engagement soit inscrit dans les déclarations de services aux citoyens. Par ailleurs, en ne connaissant pas le temps consacré à chacune des phases du processus de traitement, les organismes se privent d'une source pertinente d'information pour identifier l'origine des écarts et apporter les correctifs appropriés en temps opportun. Il serait souhaitable que les organismes disposent de ces données, fixent pour chaque étape des objectifs de délai en tenant compte de leurs ressources certes, mais également des attentes des administrés, mesurent régulièrement et analysent les résultats, et corrigent les écarts, le cas échéant.

La vérification de la disponibilité des parties est une pratique qui non seulement est respectueuse à leur égard en leur évitant des pertes de temps et d'argent, mais également facilite le bon déroulement des affaires en évitant des remises et des délais. Il serait donc souhaitable, ainsi que les articles 128 de la *Loi sur la justice administrative* et 429.36 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* le prévoient à l'égard du Tribunal administratif et de la Commission des lésions professionnelles, que les organismes s'assurent dans la mesure du possible de la disponibilité des parties avant la mise au rôle.

Ni la Commission d'accès à l'information, ni la Commission municipale ne se sont fixé de véritables priorités d'intervention. L'objectif de 60 jours prévu par la Commission municipale étant calculé à partir du moment de l'attribution du dossier et non depuis la réception de la demande, il ne permet pas de contrôler les délais et les retards survenant au cours du traitement. Une telle approche ne donne pas une image fidèle de la réalité.

4.3. La qualité

Les membres des organismes juridictionnels jouissent d'une indépendance et d'une autonomie juridique certaine et d'un large pouvoir d'appréciation dans le processus menant à la prise de décision. Dans ce contexte, la qualité de la justice administrative ne s'apprécie qu'indirectement.

Il est cependant permis de considérer comme étant des critères de qualité l'existence de règles de procédure et de déontologie pour encadrer l'action, le fait de respecter les obligations législatives dans la procédure et la conduite des audiences, de faire respecter les normes d'éthique et de déontologie applicables aux décideurs et aux employés, de favoriser le rapprochement des parties et de les entendre, d'analyser la satisfaction et l'insatisfaction des administrés, de veiller à ce que les décideurs demeurent compétents et que la documentation produite par l'organisme soit lisible et intelligible.

À partir des réponses fournies, il est possible d'affirmer que, de façon générale, la recherche de la qualité s'avère un souci constant des organismes juridictionnels et qu'ils ont mis en œuvre plusieurs moyens pour faire en sorte que leurs prestations soient de qualité.

D'autres mesures pourraient cependant être ajoutées. Ainsi, une codification plus marquée des règles de procédure et de preuve pourrait, pour le bénéfice des administrés, être recherchée. En outre, dans cette recherche de codification, l'ensemble des organismes devrait être guidé par les principes adoptés dans la *Loi sur la justice administrative* pour indiquer aux administrés la manière dont la justice administrative doit, selon le législateur, être rendue. La Commission des lésions professionnelles et le Commissaire de l'industrie de la construction, institués après l'adoption de ces principes, déclarent qu'il en a été ainsi dans l'élaboration de leurs règles. Ils devraient également tendre à l'harmonisation de leurs règles particulières facilitant ainsi la démarche d'un administré qui, peu importe l'organisme devant lequel il se trouve, pourrait s'attendre à des règles identiques de l'un à l'autre. Enfin, il serait approprié que la Commission municipale adopte des règles de procédure et de preuve pour l'exercice de sa fonction juridictionnelle accessoire.

Il semble qu'une utilisation accrue de la conférence préparatoire et de la conciliation servirait mieux la justice. Il pourrait être opportun de modifier les lois des différents organismes à la lumière des dispositions nouvelles applicables au Tribunal administratif en matière de conciliation et de reconnaître le pouvoir des organismes de ratifier les accords ou les transactions intervenues entre les parties de manière à leur conférer une force exécutoire.

La lecture des réponses fournies par les organismes exerçant une fonction juridictionnelle permet de constater, compte tenu des moyens pris pour mettre en œuvre les principales dispositions du chapitre 2 du premier titre de la *Loi sur la justice administrative*, que, pour ces organismes, une justice administrative de qualité passe par la tenue d'une audience de qualité. Toutefois, l'audience ne peut en soi être considérée comme « la » mesure permettant de garantir la tenue d'un débat loyal dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale, d'autant que, dans le respect de la loi, la tenue d'une audience formelle n'est pas requise dans tous les dossiers.

En ce qui concerne la preuve, si certains organismes ont adopté des règles pour en régir l'administration, il n'existe pas de véritables normes écrites à cet égard, hormis quant à l'assignation des témoins ou au dépôt de rapports d'expertise. Par ailleurs, les règles adoptées prévoient la production, au soutien de la demande, de documents et d'autres pièces, dont des rapports d'expertise, pour prouver des faits qui, devant ces organismes, devraient déjà être au dossier. Or, il est étonnant que des éléments de preuve puissent être

présentés devant les organismes juridictionnels alors que les décideurs administratifs sont tenus de prendre des décisions sur la base de dossiers complets. Si la preuve peut être faite et reprise à tous les niveaux d'intervention, tant dans l'exercice de la fonction administrative que juridictionnelle, le processus décisionnel s'en trouve singulièrement alourdi et il paraît opportun, au regard des objectifs de la loi, de se demander si l'organisme juridictionnel ne devrait pas se prononcer sur la seule base des faits déjà établis devant les instances administratives. Le fait qu'un organisme juridictionnel puisse, sans aucune limite, accepter une preuve documentaire qui aurait pu être déposée lors des étapes décisionnelles antérieures ou encore entendre des témoins dont l'existence avait jusqu'alors été cachée à l'autorité administrative affaiblit la décision prise par l'Administration gouvernementale, prolonge les débats et entraîne des coûts et des délais importants tant pour l'administré que pour l'Administration. Des dispositions devraient donc être prises pour qu'une preuve qui était disponible lorsque le dossier était devant l'autorité administrative, ne puisse être déposée, pour la première fois, devant l'organisme juridictionnel, ce dernier devant alors retourner le dossier à cette autorité.

Relativement à la clarté des décisions, les réponses fournies permettent d'affirmer que les organismes y attachent une grande importance et prennent des mesures pour qu'il en soit ainsi, notamment en procédant en collégialité à un examen de décisions rendues. Il semble que tous les organismes devraient s'inspirer des moyens pris par d'autres organismes juridictionnels pour s'assurer que leurs décisions sont rendues dans des termes clairs et concis.

Enfin, l'analyse des plaintes des administrés constitue aussi un moyen, d'ailleurs généralement mis en place, pour s'assurer du respect des obligations de la loi et contrôler la qualité des interventions de l'organisme, mais il ne peut être le seul. Ainsi, au jour de l'examen, malgré la mise en place de toutes les mesures permettant à un administré de porter plainte, un organisme déclarait n'avoir reçu « aucune plainte significative ». Dès lors, en l'absence de mécanismes appropriés pour sonder la satisfaction des administrés ou de commentaires pertinents, on ne peut penser que la rétroaction de la part des administrés constitue le meilleur moyen de vérifier la qualité de la justice administrative rendue par les organismes exerçant une fonction juridictionnelle.

Ainsi, pour s'assurer d'un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale, mieux vaut miser sur la formation des membres que sur le traitement des plaintes. En effet, parce que le membre de l'organisme chargé d'entendre une affaire y joue un rôle central, la formation et les échanges entre les membres, l'établissement de normes déontologiques et la signification qui leur est faite d'attentes, régulièrement évaluées, semblent des mesures plus appropriées à la recherche de la qualité de la justice administrative. Ceci dit, l'analyse des plaintes formulées par les administrés a son rôle à jouer et, à cet égard, il conviendrait que l'ensemble des organismes élabore une politique sur le traitement des plaintes et prévoie que leur analyse pourra fonder des recommandations de changement.

III. LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Le Tribunal administratif du Québec est une institution à caractère particulier au Canada, en raison du statut de ses membres et de la compétence juridictionnelle étendue qui lui a été confiée par le législateur. Le Tribunal est à la fois soumis aux devoirs généraux applicables à tous les organismes juridictionnels et à un encadrement législatif spécifique. Les constats faits lors de l'examen portent sur les moyens pris pour assurer l'application de la loi et notamment l'atteinte des objectifs d'accessibilité, de célérité et de qualité qui y sont fixés.

1. LA COMPOSITION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Le 17 février 2003, le Tribunal comptait, outre son président, trois vice-présidents, l'un responsable de la section des Affaires sociales, l'autre de la section des Affaires immobilières et le troisième des sections du Territoire et de l'Environnement et des Affaires économiques, ainsi que 83 autres membres à temps plein[58] répartis dans les quatre sections du Tribunal et dont le nombre est demeuré relativement stable depuis 1999. La majorité de ces membres, 61, était affectée à la section des Affaires sociales, où le volume des demandes est important compte tenu de sa compétence fort étendue dans des matières où interviennent la plupart des ministères et des organismes de l'Administration gouvernementale qui rendent plus de 100 000 décisions par année. Les autres membres sont répartis comme suit dans les trois autres sections : vingt à la section des Affaires immobilières, deux à la section du Territoire et de l'Environnement et quatre à la section des Affaires économiques.

Au moment de l'institution du Tribunal, les membres des organismes dont les fonctions lui ont été dévolues en sont devenus membres par l'effet de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*[59] soit pour la durée non écoulée de leur mandat antérieur, soit pour une période de dix ans à compter du 2 avril 1998 dans le cas de ceux dont le mandat était à durée indéterminée. Enfin, tous les membres dont les mandats étaient expirés mais qui étaient demeurés en fonction devenaient assujettis à la procédure de renouvellement. Un comité a donc siégé à cinq reprises en octobre 1998 pour examiner le renouvellement du mandat de ces

---

58 Ce même jour, le Tribunal comptait 30 membres agissant à temps partiel à la section des Affaires sociales.

59 Précitée, note 2.

membres pour une période de cinq ans. Depuis avril 1998, huit concours de recrutement ont été tenus et onze comités de renouvellement ont siégé.

Il y a lieu de rappeler que, peu avant l'entrée en vigueur de cette loi, la validité constitutionnelle de plusieurs de ses dispositions était contestée par le Barreau de Montréal et l'Association des juges administratifs du Tribunal administratif du Québec[60] qui invoquaient qu'elles n'offraient pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises d'un tribunal. Dans un arrêt prononcé le 5 septembre 2001[61], la Cour d'appel souligne l'effort du législateur québécois pour conférer aux membres du Tribunal des garanties d'indépendance supérieures à celles dont bénéficient généralement les membres des tribunaux administratifs ailleurs au Canada. Ainsi, elle reconnaît qu'un mandat d'une durée de cinq ans ne porte pas atteinte à l'inamovibilité des membres, que tous les critères prévus par le *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres*[62] dont un comité tient compte pour recommander un renouvellement respectent les exigences d'indépendance y compris le critère des besoins du Tribunal et confirme l'importance d'une évaluation du rendement faite par le président à des fins formatives ou pour recommander un renouvellement.

Pourtant, selon la Cour d'appel, le Tribunal, et seulement lui, constitue un tribunal administratif particulier se situant à l'extrémité supérieure du spectre de l'ordre administratif. Il en serait ainsi parce qu'il exerce exclusivement une fonction juridictionnelle, qu'il utilise principalement des formes et une procédure s'apparentant à celles des tribunaux judiciaires, qu'il peut statuer sur des questions constitutionnelles et sur les motifs d'une demande de secret administratif, que la contravention à l'une de ses décisions est passible d'une condamnation pour outrage, que plusieurs recours mettent directement en jeu les intérêts de l'État et, surtout, que le regroupement de divers organismes a eu pour effet d'augmenter de manière considérable, au sein d'un même organisme, la fréquence à laquelle les intérêts de l'État sont en jeu. Exigeant en conséquence un niveau de garantie plus élevé, elle invalida les articles 48, 49 et le premier paragraphe de l'article 56 de la loi.

---

60 L'Association s'est jointe à la contestation du Barreau de Montréal en Cour d'appel.

61 *Procureur général du Québec* c. *Barreau de Montréal et Association des juges administratifs du Tribunal administratif du Québec*, [2001] R.J.Q. 2058 (C.A.).

62 Décret 317-98, (1998) 14 G.O. II, 1800.

La Cour demandait en effet au législateur et au gouvernement de modifier les dispositions pertinentes pour faire en sorte que ni le président du Tribunal, ni un représentant du ministère du Conseil exécutif ou du ministère de la Justice ne siège au sein d'un comité d'examen, que le membre puisse avoir l'occasion de se faire entendre lorsque le comité s'apprête à faire une recommandation défavorable et que l'augmentation annuelle du salaire des membres ne soit plus tributaire de sa notation, mais effectuée selon un pourcentage identique pour tous.

Conséquemment, la *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*[63] est entrée en vigueur le 13 juin 2002. Elle modifie l'article 49 de la *Loi sur la justice administrative* :

1° pour préciser que les membres des comités d'examen ne doivent pas être déjà membres d'un organisme de l'administration gouvernementale, au sens de la *Loi sur l'administration publique*, c'est-à-dire notamment d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental dont le gouvernement ou le ministre nomme la majorité des membres, ni la représenter;

2° pour prévoir qu'un comité ne peut faire une recommandation défavorable au renouvellement du mandat d'un membre sans au préalable avoir informé ce dernier de son intention et des motifs sur lesquels celle-ci est fondée et lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations.

Pour compléter ces modifications, l'article 26 du *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres*[64] a été modifié pour y préciser qu'un comité d'examen est formé d'un représentant du milieu juridique, d'une personne retraitée ayant exercé une fonction juridictionnelle au sein d'un organisme de l'ordre administratif et d'un représentant du milieu universitaire membre d'un ordre professionnel, qui ne sont pas déjà membres d'un ministère ou d'un organisme de l'Administration gouvernementale, ni ne le représentent.

---

63 Précitée, note 4.
64 Précité, note 62, modifié par le Décret 1179-2002, (2002) 42 G.O. II, 7172.

Par ailleurs, compte tenu du fait que la Cour d'appel accorde une certaine importance à l'évaluation annuelle des membres pour des fins formatives et lors du renouvellement de leur mandat, l'article 27 de ce règlement a été modifié pour y ajouter qu'un comité d'examen considère en outre les évaluations annuelles du rendement du membre dont le renouvellement du mandat est examiné.

Enfin, cette loi modifie également l'article 56 de la *Loi sur la justice administrative* pour habiliter le gouvernement à déterminer par règlement la façon d'établir le pourcentage annuel de la progression du traitement des membres jusqu'au maximum de l'échelle salariale et de l'ajustement de la rémunération des membres dont le traitement est égal à ce maximum. En complément, l'article 9 du *Règlement sur la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Tribunal administratif du Québec*[65] pour y prévoir la méthode de calcul de ces deux pourcentages dans le cadre de la politique arrêtée par le gouvernement pour l'évaluation du rendement des membres d'un organisme nommés par le gouvernement. Il s'agit d'une formule mathématique permettant de dégager la même masse salariale mais de la répartir sans tenir compte de l'évaluation du rendement d'un membre. Ainsi, les ajustements salariaux ne seront plus tributaires de cette évaluation.

L'Association qui représente les membres du Tribunal a demandé à la Cour suprême la permission d'appeler de l'arrêt de la Cour d'appel en contestant au surplus, notamment, la prise en considération de l'évaluation annuelle du rendement d'un membre lors de l'examen du renouvellement de son mandat.

Le 12 décembre 2002, la Cour suprême, unanimement, déclarait être d'avis de rejeter cette demande avec dépens.

2. LES DEVOIRS GÉNÉRAUX DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

2.1. L'exigence d'impartialité

L'exigence d'impartialité est au cœur de la fonction juridictionnelle. Au-delà des garanties offertes par la loi, il importe que les décideurs agissent eux-mêmes de manière à ce que les administrés aient l'assurance de leur impartialité. Ainsi, tant lors de l'entrée en vigueur de la loi

---

[65] Décret 318-98, (1998) 14 G.O. II, 1804, modifié par le Décret 1180-2002, (2002) 42 G.O. II, 7173.

que par la suite, une formation à cet égard a-t-elle été donnée aux membres anciens et nouveaux du Tribunal, entre autres sur les règles qui les gouvernent et sur les changements apportés par la loi.

De plus, les membres du Tribunal ont été informés des attitudes et des comportements à privilégier ou à éviter, selon les cas, pour assurer le respect du devoir d'agir de façon impartiale. À cet égard, ils sont encouragés à adopter un comportement courtois, à être à l'écoute des administrés lorsqu'ils présentent leurs arguments et à gérer les audiences avec doigté pour éviter de prolonger inutilement les débats tout en faisant en sorte que les administrés aient le sentiment d'avoir été entendus. Les membres sont incités à porter une attention particulière à leurs propos, leurs gestes ou leurs réactions et à éviter les pointes d'humour pour ne pas donner l'impression qu'ils favorisent une partie plus que l'autre et ne pas susciter des interprétations négatives, et à être prudents dans le choix du vocabulaire et quant à la nature des questions qu'ils soulèvent pour faire préciser des éléments, surtout s'ils constatent des contradictions entre les témoignages et la documentation au dossier. Selon le Tribunal, ces habiletés s'acquièrent avec l'expérience de la tenue des audiences, de même que par la formation et les échanges entre collègues.

2.1.1. LA DÉONTOLOGIE DES MEMBRES

Selon les articles 177 et 180 de la loi, le Conseil de la justice administrative a la responsabilité d'édicter le Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal. Le code a été adopté par le Conseil le 30 janvier 2003, mais n'a pas à ce jour été soumis au gouvernement pour approbation[66].

L'absence de code ne signifie pas toutefois l'absence de toute exigence déontologique puisque les articles 69 et 70 de la loi interdisent les conflits d'intérêts et la poursuite d'une activité incompatible avec la fonction de membre et que l'article 71 exige l'exercice exclusif des fonctions. De plus, l'article 850 de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* prévoit, à titre transitoire, que les membres doivent exercer utilement leurs fonctions et avoir un comportement pleinement compatible avec les exigences d'honneur, de dignité et d'intégrité qui s'attachent à l'exercice des fonctions juridictionnelles et l'article 876 de cette dernière loi prévoit

---

[66] Le projet de code de déontologie du Tribunal a été publié à la *Gazette officielle du Québec*, (2001) 5 G.O. II, 1161.

que le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*[67] leur est applicable à titre transitoire.

L'article 76 de la loi exige du président qu'il édicte un code de déontologie applicable aux conciliateurs et veille à son respect. Au moment de l'adoption de la loi, il était prévu que la conciliation serait effectuée par le personnel du Tribunal[68]. Or, dans les faits, ce sont des membres qui ont mis leur expertise à contribution. Le Tribunal n'a donc pas adopté de règles déontologiques particulières en matière de conciliation. En effet, quatre des cinq conciliateurs sont des membres et comme il entre dans la mission des décideurs de concilier, un tel code aurait fait double emploi.

Le président du Tribunal a, en vertu de l'article 75, pour mission de veiller au respect de la déontologie. Il remplit ce rôle en prévoyant des activités de formation, en intervenant auprès de certains membres pour les inciter à modifier des comportements et, le cas échéant, en portant plainte au Conseil de la justice administrative pour un manquement à la déontologie[69].

2.1.2. Les règles de procédure

En novembre 1999, en tenant compte non seulement des règles déjà prévues par la loi et des objectifs qui y sont inscrits, mais également des règles et des pratiques suivies antérieurement par les organismes qu'il remplaçait[70], le Tribunal adoptait ses propres règles de procédure.

---

67 Précité, note 9.

68 L'article 121, remplacé depuis, indiquait que le conciliateur était choisi par le secrétaire du Tribunal parmi les membres du personnel désignés par le président.

69 Au jour de l'examen, le président avait porté une plainte au Conseil pour une contravention alléguée à l'exigence d'exclusivité de la fonction. Cette plainte est devenue sans objet en raison de la démission du membre concerné.

70 L'article 837 de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* maintenait, à titre transitoire, les anciennes règles de procédure dans la mesure où elles étaient compatibles avec la loi jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement de procédure prévu par l'article 109 de la loi.

Elles devaient être suffisamment simples pour répondre à l'objectif d'accessibilité et suffisamment souples et complètes pour s'adapter au contexte particulier de chacune des sections du Tribunal[71].

L'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*, en juin 2002, constitue pour le Tribunal une invitation à réviser ses règles élaborées dans les premiers mois d'existence du Tribunal. Un comité formé de représentants de différents secteurs d'activité du Tribunal doit en élaborer de nouvelles, les proposer à l'assemblée des membres et éventuellement les présenter au Conseil de la justice administrative pour consultation.

2.2. La tenue d'audiences publiques

2.2.1. Le caractère public de la justice administrative

Le nombre d'audiences tenues par le Tribunal dépassait, en 2001-2002, 10 500, comme le présente le tableau suivant pour chacune des sections du Tribunal. Ces audiences sont ouvertes au public, mais le Tribunal, comme tout organisme juridictionnel, peut exceptionnellement prononcer le huis clos si cela est nécessaire pour préserver l'ordre public. Au jour de l'examen, selon les données repérables[72], le Tribunal n'avait rendu aucune ordonnance de huis clos. Toutefois, il a indiqué avoir prononcé des ordonnances pour interdire la publication de renseignements afin de préserver leur confidentialité[73] et l'ordre public.

---

71 Les *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, Décret 1217-99, (1999) G.O. II, 5616, régissent le traitement des dossiers par le secrétariat (art. 6 à 9, 18, 23 et 35) et certains aspects du déroulement des audiences (art. 11, 16, 17, 19, 25, 28 et 30 à 34). Pour la plupart, les autres règles concernent les parties et visent, entre autres, les avis et les pièces qui doivent être communiquées.

72 Les décisions rendues séance tenante sont consignées au procès-verbal, mais elles ne peuvent faire l'objet d'un repérage.

73 Art. 131.

Tableau 1 **Nombre d'audiences tenues**[74]

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	4 241	2 505	750	2 026	9 522
2000-2001	3 743	2 118	692	1 875	8 428

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	738	126	864	72	83
2000-2001	778	306	1 084	91	87

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

2.2.2. LA SIMPLICITÉ DE LA PROCÉDURE

Pour favoriser l'accessibilité de la justice administrative, plusieurs dispositions de la loi incitent le Tribunal à agir avec souplesse. Ainsi, le Tribunal peut accepter une procédure malgré un vice de forme ou une irrégularité, relever une partie du défaut de respecter un délai si elle invoque des motifs sérieux et légitimes et qu'il n'en résulte pas de préjudice pour une autre partie et suppléer à l'absence de règles de procédure. Au moment de l'examen, un seul cas a été identifié où le Tribunal a refusé d'accepter une procédure. Il s'agissait d'une demande visant à faire interrompre un délibéré en raison de représentations déficientes. Elle a été rejetée puisqu'elle n'était pas attestée par le serment de la partie[75].

Cette souplesse doit se manifester de façon particulière dans la conduite des débats. Selon le Tribunal, les membres doivent faire preuve d'un mélange de fermeté et de souplesse, ce qui s'acquiert avec l'expérience, et s'adapter aux situations qui se présentent tout en considérant le point de vue de leurs collègues, lorsqu'ils siègent en formation multidicisplinaire. À titre d'exemple, les membres peuvent, en audience, être moins stricts sur l'application des règles de preuve, notamment sur la manière d'interroger les témoins, surtout si une partie n'est pas représentée.

---

74 Dans ce tableau et les suivants, le sigle SAS renvoie à la section des Affaires sociales qui tient audience pour entendre les litiges en matière de sécurité du revenu (SR), d'assurance automobile (AA), de régime de rentes (RR) et en d'autres matières, la section des Affaires immobilières (SAI) décide en matière de fiscalité municipale (Fisc.) et d'expropriation (Expro.). Les sigles STE et SAE renvoient aux sections du Territoire et de l'Environnement et des Affaires économiques.

75 *Solina* c. *Longueuil (ville de)*, [1999] TAQ 1225.

Le Tribunal souligne qu'il ne peut cependant exercer un contrôle *a posteriori* sur la conduite des audiences. La nécessité de préserver l'indépendance et l'impartialité des membres lui interdit en effet de s'immiscer dans la manière dont ceux-ci agissent. Il peut toutefois leur proposer des discussions ou des activités de formation sur les règles de conduite des audiences.

Toutefois, si une partie est insatisfaite de l'application des règles, elle peut, dans les cas prévus par l'article 154, demander la révision de la décision par une autre formation. Elle peut, s'il y a lieu, saisir la Cour supérieure pour qu'elle exerce sa compétence de contrôle ou, si la loi y donne ouverture, présenter un appel à la Cour du Québec. Elle peut encore, s'il y a eu un manquement déontologique, déposer une plainte contre le membre au Conseil de la justice administrative.

2.2.3. Les règles de preuve

Aujourd'hui exprimées aux articles 137 à 142 de la loi, lesquelles s'ajoutent à la règle générale de l'article 11, les règles de preuve actuellement applicables devant le Tribunal sont analogues à celles qui prévalaient devant les organismes auxquels il a succédé. S'il lui faut compléter ses propres règles, le Tribunal s'inspire des règles de preuve civile.

Il appartient aux membres chargés de l'affaire de décider de la recevabilité d'une preuve et du délai accordé à l'autre partie pour y répondre, s'il y a lieu. Bien que la loi prévoie que la recevabilité d'une preuve puisse être subordonnée à des règles de communication préalable, il semble, selon le Tribunal, que cette règle soit peu invoquée par les parties, d'autant que le retard des autorités administratives à transmettre leurs dossiers, tel qu'il ressort du Tableau 9, ne favorise pas cette communication préalable de la preuve. Le Tribunal considère cependant que l'institution de la conférence de gestion[76] lui permettra de gérer le calendrier préalable à l'audience et d'intervenir notamment pour favoriser le dépôt dans les meilleurs délais des expertises et, s'il y a lieu, des contre-expertises.

---

[76] L'article 119.1 de la *Loi sur la justice administrative* permet au Tribunal de convier les parties à une conférence de gestion pour, notamment, convenir avec elles d'une entente sur le déroulement de l'instance, fixer un calendrier des échéances et décider des moyens propres à accélérer le déroulement de l'instance.

Selon l'information disponible, le Tribunal n'a pas eu à invoquer l'article 11 prévoyant qu'il peut rejeter d'office des éléments de preuve parce qu'ils avaient été obtenus dans des conditions portant atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux et dont l'utilisation était susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. En effet, dans les quelques cas repérés où il y a eu décision écrite[77], le Tribunal avait à décider d'une objection à la preuve. La question n'était donc pas soulevée d'office.

Le principe de la contradiction semble bien respecté et aucune donnée n'indique qu'il n'est pas appliqué dans les circonstances prévues par l'article 142[78]. Le Tribunal n'exclut cependant pas qu'un manquement à la règle *audi alteram partem* ait pu être invoqué dans le cadre d'une demande de révision judiciaire devant la Cour supérieure, d'un appel ou d'une révision par le Tribunal.

2.3. Le cadre du débat loyal

2.3.1. La délimitation du débat et le rapprochement des parties

En général

Dès le début de l'audience, les membres du Tribunal se présentent, précisent leur rôle et les questions en litige. Selon le Tribunal, cette façon de faire facilite la tâche du membre qui préside l'audience lorsqu'il lui faut accepter ou rejeter une preuve ou un témoignage qui n'est pas pertinent au débat.

Il n'est pas rare non plus qu'au début ou en cours d'audience, les membres vérifient auprès des parties si elles ont eu l'occasion d'échanger sur leurs prétentions respectives dans le litige qui les oppose. L'article 134 prévoit d'ailleurs que le Tribunal peut suspendre l'audience, notamment en vue de favoriser un règlement à l'amiable. À l'occasion, l'une ou l'autre des parties peut également requérir une suspension des débats pour discuter du dossier en l'absence des membres du Tribunal.

---

77 Les questions liées à la recevabilité de la preuve font généralement l'objet de décisions consignées au seul procès-verbal d'audience.

78 Cette disposition prévoit que le Tribunal ne peut retenir dans sa décision un élément de preuve que si les parties ont été à même d'en commenter ou d'en contredire la substance et qu'il ne peut non plus fonder sa décision sur des moyens que les parties n'ont pas eu l'occasion de débattre.

La conférence préparatoire

La conférence préparatoire proposée par le Tribunal ou par les parties constitue un moyen utile pour délimiter le débat et rapprocher les parties. Le Tribunal considère cependant que la tenue d'une telle conférence doit être justifiée soit par la durée prévue de l'audience, soit par la nature des questions à résoudre pour faciliter le déroulement de l'audience, notamment la complexité et le nombre de questions, la possibilité de jonction des demandes, le nombre de parties, l'identification de documents à produire ou de témoins, ou la nécessité de faire cheminer un dossier. Le Tribunal est en mesure de proposer la tenue d'une conférence ou même de l'imposer s'il estime que l'administration de la justice le requiert.

Outre ces conférences formelles, somme toute peu nombreuses, la préparation des audiences, lorsque leur durée prévue excède 1 h 30 ou dans les affaires anciennes ou qui ont fait l'objet de multiples remises, se fait au moyen d'une forme particulière d'appel du rôle qui s'apparente à une conférence préparatoire. Cette manière de faire est utilisée surtout dans les sections des Affaires sociales et des Affaires immobilières. Elle permet au Tribunal de regrouper un certain nombre de dossiers, plus ou moins 70, et de consacrer une séance à la vérification avec les parties de l'état de ces dossiers, en vue de l'audience. Outre le fait que le Tribunal peut ainsi favoriser la mise en état des dossiers, il peut faire progresser des dossiers plus anciens ou plus difficiles vers la conciliation, une mise au rôle ou un désistement. Ce mécanisme de l'appel du rôle qui est, en quelque sorte, une brève conférence préparatoire est fréquemment utilisé. Comme l'indique le tableau suivant : 3 271 dossiers ont été traités lors d'appels du rôle et de conférences préparatoires en 2001-2002, soit une hausse de 24 % depuis l'exercice précédent. Selon le Tribunal, de tous ces dossiers, seuls 119 ont fait l'objet de conférences formelles.

Tableau 2 **Nombre de dossiers traités lors d'appels du rôle ou de conférences préparatoires**

	SAS	SAI	STE	SAE
2001-2002	2 357	908	4	2
2000-2001	2 002	626		1

La conciliation comme mode de règlement amiable des différends

Les articles 120 à 124 de la loi prévoient la tenue de séances de conciliation dans les affaires soumises au Tribunal. En effet, s'il le considère utile et si la matière et les circonstances de l'affaire le permettent, le président, le vice-président responsable de la section concernée, un membre désigné par l'un d'eux ou l'un des membres appelés à siéger dans un dossier, peut présider ou permettre, avec le consentement des parties, la tenue d'une séance de conciliation à tout moment avant le délibéré. Le conciliateur est un membre du Tribunal ou un membre de son personnel. Il peut tenir une séance en région.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*, le 13 juin 2002, le président du Tribunal ou le vice-président responsable de la section concernée peut, en certains cas, pour favoriser la conciliation, convoquer une première séance même sans l'accord des parties, tenues d'y participer. Ces séances peuvent être tenues dans les affaires où l'Administration réclame le remboursement de prestations indûment reçues en matière de sécurité du revenu et dans les affaires où elle a décidé de l'état d'invalidité d'une personne en matière de régime de rentes ou d'une indemnisation en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile*[79].

Afin de favoriser le recours à des modes amiables de règlement des différends, le Tribunal déclare utiliser divers moyens. Outre la formation qu'il offre à son personnel, il intervient auprès des ministères et des organismes pour obtenir leur accord de principe à la conciliation et, dans les matières à volume élevé, telles la sécurité du revenu, l'assurance automobile et le régime des rentes, il fait une offre personnalisée de conciliation à l'administré.

Le président et le directeur de la conciliation participent également à des séances d'information pour faire connaître ce mode de règlement et prennent la parole devant différents groupes sur le sujet. Un dépliant expliquant la conciliation, son fonctionnement et la façon d'y recourir a également été publié.

---

[79] L.R.Q., c. A-25.

La conciliation a lieu sans frais, sans formalité ni écrit préalable, à huis clos et sous le sceau de la confidentialité; on tend, pour l'avenir, à ce qu'elle n'ait lieu que si le dossier est complet. Les autres règles appliquées par le Tribunal en cette matière sont celles prévues par la loi et généralement applicables au processus de médiation. Le conciliateur, après consultation des parties, définit les règles applicables et les mesures propres à faciliter le déroulement de la conciliation, de même que le calendrier des rencontres. Celles-ci se tiennent en présence des parties et de leurs représentants, le cas échéant. Les personnes dont la présence est considérée comme utile au règlement du litige par le conciliateur ou les parties peuvent également y participer. Si les parties y consentent, le conciliateur peut également les rencontrer séparément.

L'accord intervenu à la suite d'une séance de conciliation présidée par un membre du Tribunal met fin à l'instance et devient exécutoire comme une décision du Tribunal. Si le conciliateur est un membre du personnel, l'accord a les mêmes effets s'il est entériné par le Tribunal. Pour celui-ci, il importe que ces accords soient conclus dans le respect des lois régissant les matières en question.

La bonne foi et la confidentialité étant au cœur du processus, le conciliateur, afin de s'assurer que nul n'a un droit d'accès à un document contenu dans un dossier, le garde en sa possession pendant toute la durée du processus. Si la conciliation échoue, il retourne le dossier au secrétariat où il est épuré de tous les documents que les parties ont pu y déposer pour la conciliation, à moins que les deux parties ne consentent à ce que les documents soient conservés au dossier en vue de l'audience.

Les tableaux qui suivent indiquent le nombre de séances de conciliation tenues à la section des Affaires sociales[80] et le nombre de dossiers fermés à la suite d'une telle conciliation. Par rapport à l'exercice précédent, pour l'exercice 2001-2002, le nombre de dossiers ainsi traités est en hausse de 34 % et le nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation est pour sa part en hausse de 57 %.

---

80 En 2000-2001, les dossiers traités en conciliation à la section des Affaires sociales en matière d'assurance automobile et de sécurité du revenu ont donné lieu à une entente dans plus de 80 % des cas. En matière de rentes, le taux d'entente était de 31,8 %, mais le nombre de dossiers traités en conciliation était peu élevé. Données publiées dans Jean Thibault, « La conciliation au Tribunal administratif du Québec », dans *Actes de la XV^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éd. Yvon-Blais, 2002, p.139.

Tableau 3 **Nombre de dossiers traités en conciliation**

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	1 710	526	247	3	2 486
2000-2001	1 515	224	108	6	1 853

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

Tableau 4 **Nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation**

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	1 225	342	113	2	1 682
2000-2001	935	90	37	6	1 068

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

2.3.2. L'OCCASION DE FAIRE LA PREUVE DES FAITS ET DE DÉBATTRE

Donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leur prétention et d'en débattre est l'essence même de l'exercice de la fonction juridictionnelle et il appartient aux membres chargés du dossier de le faire. Souvent, le respect de cette règle justifie des remises, lorsque, par exemple, une partie n'a pu adéquatement réagir à une preuve qui n'avait pas été annoncée.

2.3.3. L'ASSISTANCE AUX PARTIES LORS DES AUDIENCES

Apporter à chacune des parties, lors de l'audience, si cela est nécessaire, un secours équitable et impartial peut s'avérer une tâche délicate. En effet, bien qu'elle favorise la convivialité, cette obligation porte ses limites. Ce secours ne doit pas être fourni au détriment des droits des parties. Selon le Tribunal, il appartient aux membres de maintenir l'équilibre entre le besoin d'assistance et le principe d'impartialité qu'ils doivent respecter dans la conduite des débats.

Le besoin d'un tel secours se manifeste surtout lorsqu'une partie agit sans être représentée. Selon le Tribunal, la difficulté existe dans toutes les juridictions administratives ou judiciaires et exige que les membres s'adaptent à la situation tout en respectant le cadre législatif. Dans ces circonstances, leur expérience personnelle et professionnelle joue un rôle déterminant puisqu'il n'existe pas, selon le Tribunal, de réponse préétablie.

2.3.4. LA REPRÉSENTATION DES PARTIES

Devant le Tribunal administratif comme devant tout tribunal judiciaire, nul n'est tenu de se faire représenter par un tiers. Cependant, si un administré choisit de l'être, son représentant doit, comme le prévoit la *Loi sur le Barreau*[81], être un avocat, sauf lorsque la loi permet qu'il en soit autrement. L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit les cas où une partie peut être représentée par une personne de son choix, autre qu'un avocat. Le nombre de dossiers où l'administré est ainsi représenté par une personne de son choix devant le Tribunal n'est pas connu, mais les matières visées par l'article 102 donnent lieu à peu de demandes. Ainsi, en matière d'indemnisation des sauveteurs et des victimes d'actes criminels et en immigration, environ 325 dossiers sont ouverts dans le cours d'une année.

Selon les données les plus récentes fournies par le Tribunal, le pourcentage des requérants représentés par avocat aux sections des Affaires sociales et des Affaires immobilières varie selon les domaines traités comme l'indique le tableau qui suit[82].

Tableau 5 **Pourcentage des requérants représentés par avocat aux sections des Affaires sociales et des Affaires immobilières**

Matière	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Sécurité du revenu	62 %	69 %	68 %	68 %
Régime de rentes	30 %	41 %	43 %	49 %
Assurance automobile	53 %	61 %	61 %	60 %
Fiscalité municipale	35 %	43 %	66 %	60 %
Expropriation	99 %	99 %	100 %	100 %

La représentation étant un moyen pour mieux faire valoir ses droits, il n'est pas rare, selon l'information obtenue, que les membres accordent des remises pour permettre à une partie de se constituer un procureur, quelquefois même à la suggestion du Tribunal.

---

81 L.R.Q., c. B-1.

82 Les données de ce tableau, plus récentes, diffèrent de celles indiquées dans le rapport annuel du Tribunal pour 2001-2002.

2.4. La prise de décision et l'obligation de clarté

Le Tribunal administratif rend, à chaque année, un nombre important de décisions qui doivent, comme le prévoit la loi, être communiquées aux parties et aux autres personnes indiquées dans la loi[83], en termes clairs et concis. Le tableau suivant fournit l'indication du nombre de décisions rendues et indique une hausse de 17,8 % entre les deux exercices auxquels il renvoie.

Tableau 6 **Nombre de décisions rendues[84]**

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	4 074	2 357	693	579	7 703
2000-2001	3 197	1 872	651	553	6 273

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	651	355	1 006	62	65
2000-2001	901	176	1 077	86	64

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

Les moyens qui permettent d'assurer la qualité de la rédaction des décisions, notamment leur clarté, leur précision et leur concision, sont multiples. Ils tiennent à la formation, à l'information et aux échanges entre les membres.

Le Tribunal organise régulièrement des séances de formation à l'intention de ses membres qui leur permettent de se familiariser avec de nouvelles questions de droit ou d'échanger sur celles dont ils sont régulièrement saisis. Par ailleurs, les membres sont informés des demandes de contrôle judiciaire introduites en Cour supérieure et des appels des décisions du Tribunal, des jugements des tribunaux judiciaires et de la doctrine récente. Les publications du Tribunal sont aussi distribuées à tous les membres. Tant à Québec qu'à Montréal, les membres ont accès à

---

83 Les décisions du Tribunal sont transmises par voie électronique à la Régie des alcools, des courses et des jeux, à la Société d'assurance automobile, à la Régie des rentes et au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

84 Sans tenir compte des dossiers visant les personnes considérées inaptes à subir leur procès ou ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux. Le Tribunal est souvent appelé à rendre plusieurs décisions impliquant la détention ou la libération conditionnelle d'une personne accusée. Une décision est rendue au moins annuellement et le Tribunal doit revoir la personne en audience autant de fois qu'est allégué un changement de situation de nature à influer sur l'ordonnance rendue.

une bibliothèque juridique et médicale de base et sont informés des nouvelles acquisitions. De plus, les lois appliquées par le Tribunal font l'objet d'une codification historique et administrative là où le volume le justifie; sinon, les versions pertinentes peuvent être obtenues en tout temps de la Direction des affaires juridiques du Tribunal.

Outre ces moyens, le Tribunal considère que le fait que plusieurs décisions soient rendues par deux membres constitue un gage de qualité en raison des échanges et de la double vérification que cela suppose.

La loi donne au Tribunal le pouvoir de réviser, sur demande, une décision déjà rendue[85]. Entre le 1er avril 1998 et le 15 novembre 2002, 171 demandes de révision ont été accueillies[86]. Douze l'ont été en raison de la découverte d'un fait nouveau[87], 72 parce qu'une partie n'avait pu se faire entendre[88], 62 en raison d'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision et 25 sans qu'un motif n'ait été noté sous l'une ou l'autre des catégories prévues.

Enfin, environ 78 décisions rendues par les sections du Territoire et de l'Environnement et des Affaires immobilières ont fait l'objet d'une requête pour permission d'en appeler à la Cour du Québec entre avril 1998 et mars 2002[89].

---

85 Art. 154.

86 Les décisions en révision mentionnées peuvent viser des décisions initiales de la Commission des affaires sociales, du Bureau de révision en immigration, du Bureau de révision de l'évaluation foncière et du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole.

87 Il ne peut s'agir d'une preuve que la partie a négligée de produire ou de se procurer en temps utile.

88 Sans en avoir fait un décompte exact, le Tribunal déclare que la très grande majorité des requêtes accueillies avaient trait à l'absence de la partie à l'audience faute d'avoir reçu l'avis de convocation, souvent en raison d'un changement d'adresse non signalé.

89 Cette donnée est approximative puisque ces demandes ne sont pas toutes portées à l'attention du Tribunal. De plus, la compilation se fait par dossier plutôt que par décision, de telle sorte que si une décision vise plus d'un dossier, elle peut être comptée plus d'une fois. Certaines décisions font également l'objet de plus d'un appel.

3. LA GESTION ET LE DÉROULEMENT DES AFFAIRES

3.1. Les priorités et les objectifs de gestion du Tribunal

3.1.1. LA DÉTERMINATION ET LA PUBLICATION DES PRIORITÉS ET DES OBJECTIFS

Selon le Tribunal, les obligations qu'il doit satisfaire en vertu de l'article 78 de la *Loi sur la justice administrative* font que sa gestion est orientée vers les résultats. En effet, à chaque année, le président est tenu de présenter au ministre de la Justice un plan dans lequel il expose les objectifs de gestion et d'opération du Tribunal définis par les comités de direction et de gestion sous sa gouverne. Le président doit aussi, dans ce plan, fournir de l'information de gestion compilée sur une base mensuelle selon les sections quant à la nature des affaires, à leur nombre, aux remises, aux délais et aux résultats.

Si, pour les deux premières années de son existence, les objectifs de gestion du Tribunal ont porté sur son implantation[90], pour les années 2000-2003, il a concentré son action sur la consolidation des mesures mises en place en vue d'atteindre les objectifs fixés par la *Loi sur la justice administrative*[91] et a, à cette fin, retenu trois objectifs de gestion.

Le premier de ces objectifs vise à favoriser non seulement la célérité, mais également l'accessibilité à la justice administrative pour le citoyen qui s'attend à être entendu dans un délai raisonnable et à réduire l'inventaire des dossiers actifs puisque, selon le Tribunal, la réduction des délais de traitement passe par la réduction de l'inventaire. Le second objectif est de développer une culture propre au Tribunal puisque, selon lui, sa performance globale et la mobilisation de toute son équipe quant à la qualité des services, aux coûts et à la célérité reposent grandement sur l'émergence d'une culture propre appuyée sur des valeurs et des objectifs communs. Le troisième objectif de gestion demeure de promouvoir l'indépendance du Tribunal et de faire connaître l'institution et ses réalisations, accroissant ainsi sa notoriété et la confiance qu'on lui témoigne. Le Tribunal est une institution encore jeune et de plus en plus présente dans le monde de la justice.

---

90 Voir le rapport d'activité 1998-2000, p. 19.
91 Voir les rapports annuels 2000-2001, p. 30 et 31, et 2001-2002, p. 27 et 28.

Le Tribunal indique disposer d'un plan opérationnel précisant, à partir de ces trois grands objectifs, les axes d'intervention, les objectifs opérationnels, les indicateurs et le calendrier de réalisation.

Afin de mesurer les écarts entre, d'une part, les priorités et les objectifs et, d'autre part, les résultats atteints et de prendre les mesures de correction appropriées, un tableau de bord est produit mensuellement, permettant de suivre les principaux indicateurs de l'activité opérationnelle du Tribunal. La planification opérationnelle est revue deux fois par année lors de rencontres regroupant l'ensemble des gestionnaires du Tribunal. Des séances de travail, en fonction de problèmes plus précis, sont aussi l'occasion d'évaluer les résultats atteints.

Enfin, le Tribunal a consacré beaucoup d'efforts à la préparation de la déclaration de services aux citoyens, laquelle a été adoptée par le comité de gestion en décembre 2002 et devrait être publiée d'ici la fin de l'année financière 2002-2003[92]. Pendant l'exercice 2001-2002, le Tribunal, après avoir étudié les processus de traitement des dossiers, a établi des standards pour chacune des étapes du traitement, telles la transmission de l'accusé de réception et l'envoi de l'avis de convocation à l'audience. Ce mandat réalisé, le Tribunal a requis la participation du secrétariat pour la simplification du texte et l'appropriation des standards retenus.

3.1.2. La fiabilité et la suffisance de l'information de gestion

Lors de l'institution du Tribunal, le législateur y a intégré plusieurs organismes dont les systèmes de gestion de l'information étaient soit disparates, soit à peu près inexistants. Dans plusieurs secteurs, l'informatisation n'était pas entreprise ou les systèmes utilisés n'étaient pas assurés de passer le cap de l'an 2000. Le Tribunal s'est donc préoccupé dans un premier temps de développer un système pour soutenir l'ensemble de ses opérations et ce n'est qu'au cours des exercices 2000-2001 et 2001-2002 qu'il a développé ses principaux outils d'information de gestion.

---

92 Quoique produite dans les délais, la déclaration de services aux citoyens n'avait pas été rendue publique au jour de l'examen en raison de difficultés d'implantation dues à des changements majeurs dans l'organisation et à l'absence de mesures de contrôle appropriées pour en assurer le suivi des engagements.

Le Tribunal a confié à une firme externe le mandat de s'assurer que le traitement de l'information est exact et que les rapports critiques générés à partir de son système de traitement des dossiers sont intègres. Bien qu'ayant conclu que le traitement des données est adéquat, le rapport de la firme formule des recommandations pour en améliorer certains éléments. Au jour de l'examen, un plan d'action pour apporter les correctifs appropriés était en voie de réalisation. Ce plan, établi selon quatre axes, porte entre autres sur la formation continue du personnel, l'application des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[93] et les modifications nécessaires au système de traitement des dossiers pour permettre l'application du plan stratégique de développement des technologies de l'information 2003-2006.

Le rapport sur la mise en œuvre du délai de 180 jours accordé pour qu'une affaire soit prête à être entendue par le Tribunal[94] et les indicateurs qu'il suppose pour en évaluer les résultats exigent par ailleurs que de nouvelles données soient produites.

3.1.3. LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS EFFECTUÉS EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES

Dans l'année précédant le début des opérations du Tribunal, le ministre de la Justice a mis sur pied un comité d'implantation formé de représentants des divers tribunaux qui y étaient intégrés et chargé d'évaluer les besoins du Tribunal en ressources humaines, financières et matérielles au regard des nouveaux objectifs et mandats prévus par la loi. Un plan d'organisation a par la suite été autorisé par le Conseil du trésor en fonction des besoins et dans le respect des règles de transition prévues par la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*. Ainsi, la loi assurait le transfert au Tribunal des membres et du personnel des organismes intégrés. Le Tribunal disposait donc au départ d'effectifs équivalant à 276 employés à temps plein et, en 2002, à 275. Le Tribunal souligne qu'il a amélioré ses résultats de façon importante, au cours des deux derniers exercices, particulièrement en misant sur la formation, sur la conciliation et sur l'apport des technologies de l'information dans le support aux activités juridictionnelles pour la mise au rôle et le suivi des dossiers.

---

93 Précitée, note 16.
94 Art. 200.1.

Le législateur ayant voulu en adoptant la *Loi sur la justice administrative* offrir au citoyen un guichet unique, l'intégration, à Québec et à Montréal, de toutes les ressources des organismes intégrés au Tribunal a été effectuée, impliquant le regroupement du personnel dans les mêmes immeubles, une gestion commune des dossiers, un système d'information de gestion unique pour traiter l'ensemble des dossiers dont l'inventaire des dossiers anciens, un formulaire unique pour l'introduction des demandes et des règles de procédure simplifiées applicables à toutes les sections du Tribunal.

Enfin, l'article 97 de la loi prévoit que les sommes requises pour financer le Tribunal sont prises sur son fonds, lequel est constitué des sommes versées par le ministre de la Justice et prélevées sur les crédits votés, des sommes perçues en application du tarif des droits et des sommes versées par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le ministre responsable de l'application de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*[95], la Régie des rentes et la Société de l'assurance automobile, et dont le montant et les modalités de versement sont déterminés, pour chacun, par le gouvernement.

3.2. Le volume des affaires et les délais de traitement

3.2.1. LE VOLUME DES AFFAIRES

À chaque année, le Tribunal ouvre un nombre important de dossiers, par exemple, pendant l'exercice 2000-2001, il a ouvert 9 987 dossiers et, en 2001-2002, 10 187, mis à part les dossiers des personnes ayant été considérées inaptes à subir leur procès ou à l'égard desquelles un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux a été rendu. Le volume des dossiers ouverts a donc augmenté pendant cet exercice de 2 % par rapport à l'exercice précédent.

---

[95] L.R.Q., c. S-32.001.

Tableau 7 **Nombre de dossiers ouverts**

	SR	AA	RR	Autres*	SAS**
2001-2002	3 909	2 168	851	1 101	8 029
2000-2001	4 162	2 706	922	982	8 772

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	1 244	635	1 879	148	131
2000-2001	638	339	977	98	140

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

** *Sans tenir compte des dossiers CETM[96]. En 2000-2001, on dénombrait 900 personnes sous la compétence de la CETM comparativement à 1000 personnes en 2001-2002.*

Les données fournies permettent de constater que le Tribunal ferme cependant plus de dossiers qu'il n'en reçoit. En effet, en 2001-2002, il en a fermé 2 336 de plus que pendant l'exercice précédent, soit 14 512 en 2001-2002, comparativement à 12 176 en 2000-2001. L'écart entre les dossiers ouverts et fermés annuellement s'explique par la fermeture graduelle des 22 643 dossiers en attente d'une audience dont le Tribunal a hérité au moment de son institution. Le tableau ci-dessous permet d'apprécier le volume de dossiers fermés par chacune des sections.

Tableau 8 **Nombre de dossiers fermés**

	SR	AA	RR	Autres*	SAS**
2001-2002	6 425	3 585	1 239	1 062	12 311
2000-2001	5 149	2 521	1 078	930	9 678

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	1 030	968	1 998	79	124
2000-2001	1 424	857	2 281	109	108

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

** *Sans tenir compte des dossiers de CETM.*

---

[96] Commission d'examen des troubles mentaux. Ce sigle renvoie au rôle de la section, laquelle est, selon l'article 19 de la loi, désignée comme étant une commission d'examen au sens des articles 672.38 et suivants du *Code criminel*.

3.2.2. LA DÉTERMINATION DES DÉLAIS

Les principaux délais de traitement des dossiers par le Tribunal étant fixés par la loi[97], ce dernier n'en a pas fixé d'autres[98] et ne les a pas autrement communiqués à l'administré concerné. Le Tribunal avise cependant les parties lorsqu'un membre ne peut respecter le délai de délibéré pour une raison hors de son contrôle, comme par exemple en cas d'invalidité du décideur. Dans les autres cas où le délai de délibéré est prolongé, il n'avise les parties que si elles le demandent. Les demandes de prolongation fondées sur des motifs sérieux sont généralement accordées sur la recommandation du vice-président de la section. Elles sont si peu nombreuses qu'elles n'entachent pas les délais moyens de délibéré, lesquels sont inférieurs au délai prévu par la loi. Qu'un membre soit dessaisi d'un dossier emporte des conséquences majeures pour le citoyen, particulièrement sur le plan financier. Le Tribunal considère donc qu'un tel dessaisissement ne doit survenir que dans des cas exceptionnels, tels la maladie ou le décès. L'administré est invité à participer à la décision de prolonger ou non le délibéré puisqu'il a le choix d'attendre le retour du membre, de faire rendre la décision par l'autre membre qui a entendu la cause ou de procéder à une nouvelle audience.

3.2.3. LES MESURES PRISES PAR LE TRIBUNAL

Le Tribunal a consacré beaucoup d'efforts pour viser l'atteinte des délais légaux prescrits, d'autant qu'il doit réduire l'inventaire des 22 643 dossiers en attente d'une audience, certains depuis déjà longtemps, qui lui ont été transférés lors de l'intégration des organismes. Pour réduire cet inventaire à ce qu'il est aujourd'hui[99], il a misé sur le développement de la conciliation, principalement à la section des Affaires sociales, sur une meilleure efficacité de la mise au rôle, sur l'affectation temporaire des membres d'autres sections pour siéger à la section des Affaires sociales, sur la consolidation des changements apportés aux processus de

---

97 La loi fixe les délais suivants : pour la réception du dossier administratif, 30 jours (art. 114), pour que le dossier soit prêt pour l'audience, 180 jours (art. 118.1), pour le délibéré, 90 jours (art. 146). Il est à souligner que le nouveau délai prévu par l'article 118.1 était, antérieurement à juin 2002, un délai qu'il fallait favoriser pour la tenue de l'audience.

98 Des règles sont cependant prévues pour la mise au rôle des dossiers et pour le traitement des dossiers en conciliation qui visent à ce que les dossiers des citoyens en régions soient traités dans les mêmes délais que ceux observés à Québec et à Montréal.

99 Au jour de l'examen, la proportion de ces dossiers sur l'ensemble des dossiers du Tribunal s'établissait à 4,6 % à la section des Affaires sociales et à la section des Affaires immobilières, à 4,2 % en fiscalité municipale et à 6,1 % en expropriation.

traitement des dossiers par le secrétariat et sur l'adhésion du personnel et des parties aux objectifs poursuivis[100].

Le Tribunal entend favoriser un traitement plus rapide des dossiers et, pour atteindre cet objectif, a adopté un plan d'action comportant diverses mesures. Ainsi, il opère un suivi régulier auprès des ministères et des organismes pour recevoir le dossier administratif dans les délais prévus par la loi. Il fait ensuite l'aiguillage des dossiers vers l'audience ou la conciliation, vérifie si les dossiers sont complets et prêts à procéder et accorde une priorité aux dossiers urgents, aux dossiers ayant déjà fait l'objet d'une remise, aux dossiers les plus anciens[101] et aux révisions pour cause. Enfin, il incite les parties à compléter leur dossier en les convoquant aux appels du rôle ou aux conférences préparatoires; il peut aussi, depuis peu, les convoquer à des conférences de gestion. Le Tribunal prépare en outre un calendrier juridictionnel sur une base annuelle, grâce auquel il planifie les audiences par matières et par régions, favorisant ainsi le maintien, à l'échelle provinciale, d'un équilibre quant à l'âge des dossiers à être entendus.

Selon le Tribunal, la réduction des formations à un seul membre pour entendre les demandes et en décider[102] n'est pas un moyen à privilégier. Dans les faits, le Tribunal n'y a recours que si la question en litige ne requiert pas d'expertise particulière, par exemple dans le cas où le dossier peut être traité par un juriste seul. La réduction systématique des formations à un seul membre remet en question la multidisciplinarité, l'une des caractéristiques essentielles de la justice administrative.

Les résultats atteints en 2000-2001 et en 2001-2002 démontrent, selon le Tribunal, que l'application des diverses mesures du plan d'action a entraîné une réduction du nombre de dossiers actifs.

---

100 Le détail des mesures prises et les résultats atteints sont présentés aux rapports annuels 2000-2001, p. 33 et suivantes, et 2001-2002, p. 29 et suivantes.

101 La seule mesure qui comporte une variable régionale est la mise au rôle, puisque dans chacune des régions, l'application des règles fait en sorte que les dossiers les plus anciens ont priorité.

102 Art. 82.

3.2.4. LES DÉLAIS DANS LE DÉROULEMENT DES DOSSIERS

Les analyses des écarts entre ses objectifs et les délais réels de traitement des dossiers[103] effectuées régulièrement par le Tribunal, non seulement permettent de réajuster les mesures au fur et à mesure, mais également indiquent que les délais pris pour transmettre le dossier administratif et surtout celui pris pour la mise en état du dossier s'avèrent des causes significatives de retard dans le cheminement de plusieurs dossiers.

Le Tribunal déclare dès lors n'avoir qu'un contrôle limité sur l'atteinte de l'objectif de célérité, puisque même s'il peut mettre en place des mesures pour encadrer le cheminement des dossiers, il appartient principalement aux parties d'en maîtriser la conduite et la mise en état. À cet égard, le rôle du Tribunal est donc limité; il consiste à s'assurer que les parties vont compléter leurs dossiers en temps utile en vue de tenir le plus tôt possible une audience ou une séance de conciliation. Ainsi, lorsque l'autorité administrative dont la décision est contestée tarde à transmettre ses documents, le Tribunal fait des rappels par écrit et y joint une liste informatisée pour faciliter le repérage par l'autorité des dossiers en défaut. S'il s'agit d'une demande urgente et que le dossier doit être entendu dans les jours suivants, le personnel fait un appel téléphonique ou expédie une télécopie. Quant aux documents que l'administré doit transmettre, par exemple un rapport d'expert, les délais pour les produire sont habituellement fixés lors de l'appel du rôle ou de la conférence préparatoire.

Deux mesures introduites par la *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*, soit la conférence de gestion et le délai de 180 jours accordé pour la mise en état du dossier[104], fourniront au Tribunal de meilleurs outils pour assumer un leadership plus affirmé dans la progression des dossiers.

Le Tribunal souligne enfin que le non-respect du délai prévu à l'article 110 pour introduire une demande est souvent soulevé. En vertu de l'article 106, il appartient toutefois aux membres de relever ou non une partie du défaut de le respecter[105].

---

103 Ces analyses prennent la forme des tableaux et des histogrammes produits aux rapports annuels de 2000-2001, p. 47 à 56, et 2001-2002, p. 49 à 57.

104 Au jour de l'examen, l'entrée en vigueur de l'article 118.1 était prévue dans les prochains mois.

105 Selon l'article 106, le Tribunal peut relever une partie de son défaut si celle-ci lui démontre qu'elle ne pouvait agir plus tôt en raison d'un motif sérieux et légitime et qu'il n'en résulte pas un préjudice grave pour une autre partie. Ce délai ne peut être prolongé au-delà de 90 jours.

3.2.5. LES DÉLAIS EN CINQ TABLEAUX[106]

Les dossiers reçus hors délai

Le tableau ci-dessous indique le pourcentage de dossiers détenus par une autorité administrative et transmis hors délai. Il est permis de constater que ce délai est élevé et en hausse, particulièrement à la section des Affaires sociales où il est passé de 89,7 % en 2000-2001 à 92,6 % en 2001-2002.

Tableau 9 **Pourcentage des dossiers reçus hors délai ***

	SR	AA	RR	Autres	SAS
2001-2002	91,5 %	98,2 %	98,9 %	71,7 %	92,6 %
2000-2001	83,4 %	98,6 %	97,6 %	79,3 %	89,7 %

	STE	SAE
2001-2002	40,6 %	69,1 %
2000-2001	37,1 %	55,0 %

* *Ne s'applique pas en SAI.*

Le délai moyen entre l'introduction de la demande et l'audience

Jusqu'à la mise en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* en juin 2002, le délai qui devait être favorisé pour la tenue de l'audience était de six mois[107]. Tel que l'illustre le tableau suivant, ce délai n'est respecté qu'aux sections du Territoire et de l'Environnement et des Affaires économiques. À la section des Affaires sociales, le délai moyen a augmenté de 42 jours ou de 8 %. Ce tableau doit être lu en relation avec le tableau 13 qui indique aussi une hausse importante des délais entraînés par les remises.

---

106 Dans les tableaux qui suivent, il n'est pas tenu compte des dossiers visant les personnes considérées inaptes à subir leur procès ou ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux.

107 Art. 128. Le second alinéa qui le prévoyait a été supprimé le 13 juin et sera remplacé par le délai de 180 jours prévu pour la mise en état du dossier, selon l'article 118.1.

Tableau 10 **Délai moyen en jours entre l'introduction d'une demande et la première audience tenue, sans tenir compte des remises**[108]

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	600	532	447	227	538
2000-2001	580	444	453	196	494

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	330	1 854	469	131	95
2000-2001	914	1 249	937	150	103

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

Le délai de délibéré

Le délai de délibéré est de 90 jours[109]. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, ce délai est respecté.

Tableau 11 **Délai moyen en jours entre la fin de l'audience et la date où la décision est rendue**[110]

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	51	50	50	n/d	50
2000-2001	47	47	49	n/d	46

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	41	56	43	68	69
2000-2001	60	86	64	59	53

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

---

108 En général, le délai est calculé à partir de la date de la demande présentée par le citoyen. En expropriation, la date de la demande correspond à celle de la réception de la réclamation détaillée ou de la demande d'audience en présence d'une offre détaillée. Ces délais ont été calculés pour l'ensemble des dossiers fermés au cours des exercices 2000-2001 et 2001-2002, sans égard à l'année d'ouverture du dossier.

109 Art. 146.

110 Pour l'ensemble des dossiers fermés au cours des exercices 2000-2001 et 2001-2002, sans égard à l'année d'ouverture.

Le délai entre l'introduction de la demande et la décision

Si la loi fixe des délais pour la mise en état du dossier et le délibéré, elle n'en fixe aucun entre le moment de l'introduction de la demande et la date où la décision est rendue. Les divers incidents qui peuvent survenir dans le cours d'une affaire ne le permettraient pas. Cependant, il est permis de penser que le législateur voulait que les décisions soient rendues sans trop de délai. Or, comme l'illustre le tableau ci-dessous, le délai moyen est supérieur à un an, sauf dans les sections du Territoire et de l'Environnement et des Affaires économiques. À la section des Affaires sociales, le délai moyen a augmenté de 55 jours ou de 10 % entre les deux exercices. Il faut rappeler, cependant, que le nombre de dossiers fermés a augmenté, comme il ressort du tableau 8.

Tableau 12 **Délai moyen en jours entre l'introduction de la demande et la date où la décision est rendue, sans tenir compte des remises**[111]

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	661	603	501	268	600
2000-2001	629	502	506	235	545

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	419	2 037	557	208	188
2000-2001	996	1 356	1019	219	164

**Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs et immigration.*

Les délais entraînés par les remises

Tel que l'illustre le tableau suivant les délais moyens occasionnés par les remises en 2001-2002 sont nettement en hausse par rapport à ceux occasionnés pendant l'exercice précédent, sauf dans la section du Territoire et de l'Environnement.

---

[111] Pour l'ensemble des dossiers fermés au cours des exercices 2000-2001 et 2001-2002, sans égard à l'année d'ouverture, le délai est calculé entre le dépôt de la requête introductive et la date de la décision. Les délais occasionnés par des remises ont été retranchés du délai global et les dossiers fermés à la suite d'un désistement ou d'un règlement hors Tribunal n'ont pas été considérés.

Tableau 13 **Délai moyen en jours entraîné par les remises**[112]

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	106	252	192	72	155
2000-2001	93	160	109	61	111

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	73	106	77	26	46
2000-2001	54	95	59	74	12

3.3. La conduite des audiences

3.3.1. La mise au rôle et la fixation des dates d'audience

Pour s'assurer de la gestion efficace de ses rôles d'audience, le Tribunal a mis en place plusieurs moyens appliqués dans chaque section en tenant compte des particularités de chaque matière. Ainsi, les rôles sont préparés en inscrivant des dossiers de courte et de longue durée et en regroupant à la même journée les dossiers d'une même partie, requérante ou mise en cause, ou d'un même procureur; lorsque les circonstances le permettent, les affaires remises avant l'audience sont remplacées. Parmi les autres moyens utilisés à cette fin, il y a lieu de signaler les rencontres organisées avec les parties ou leurs représentants pour les sensibiliser à la nécessité de compléter leurs dossiers afin d'éviter les remises.

Lors de la préparation des rôles, un technicien appliquant les règles de mise au rôle adoptées par le Tribunal aiguillera vers l'appel du rôle les dossiers incomplets où des rapports d'experts sont attendus. À cette occasion, le Tribunal vérifiera s'ils sont complets ou le moment où ils le seront et déterminera la durée de l'audience et la disponibilité des parties et de leurs témoins[113]. Dans les régions où cette procédure ne peut être tenue, le personnel du secrétariat recueille cette information par téléphone. Dans les dossiers plus complexes, notamment en matière de

---

112 Ces délais ont été calculés sur l'ensemble des dossiers fermés au cours des exercices 2000-2001 et 2001-2002 sans égard à l'année d'ouverture. Les dossiers fermés à la suite d'un désistement ou d'un règlement hors tribunal n'ont pas été considérés.

113 *Supra*, p. 80.

services de santé, en fiscalité municipale ou en expropriation, les parties sont invitées à participer à une conférence préparatoire. Enfin, dans les affaires que la loi oblige à inscrire et à juger d'urgence, en règle générale, le personnel du secrétariat communique avec les parties par téléphone pour connaître leur disponibilité.

Le Tribunal vise à respecter un délai de trois mois entre la transmission de l'avis d'audience et la tenue de celle-ci[114]. Ce délai, à son avis raisonnable et conforme aux meilleures pratiques, est respecté dans la majorité des dossiers, quoiqu'il puisse être abrégé, entre autres, lorsque des périodes d'audience se libèrent. Il ne s'applique évidemment pas aux affaires inscrites d'urgence où, lorsque les délais sont inférieurs à trois jours, les avis de convocation sont transmis par télécopieur.

3.3.2. Le lieu des audiences

Le siège du Tribunal est situé à Québec. Comme une partie importante de sa clientèle réside dans la région métropolitaine, il dispose également d'une place d'affaires permanente à Montréal et ses effectifs sont répartis également entre les deux villes. Le Tribunal ne possède pas de bureaux dans d'autres villes, le volume d'activité et la variété des matières ne le justifiant pas.

Pour faciliter l'accessibilité, le Tribunal a plutôt choisi de se déplacer et de siéger dans plus de soixante-cinq villes et dans les centres hospitaliers et les autres établissements où sont gardées les personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui ou celles considérées inaptes à subir leur procès ou ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux. Ainsi, en règle générale, un administré n'a pas à parcourir plus de cent kilomètres pour être entendu. Ces déplacements sont surtout le fait des sections des Affaires sociales et des Affaires immobilières. Le volume des dossiers dans les régions est faible dans les sections du Territoire et de l'Environnement et des Affaires économiques, comme l'indique le tableau 14 sur les lieux de la tenue des audiences. Ainsi, les audiences sont tenues à Québec ou à Montréal, quoique, si les parties l'acceptent et que cela est possible, l'audience puisse être tenue dans les régions en l'ajoutant au rôle déjà établi pour les autres sections du Tribunal.

---

[114] Art. 129.

Tableau 14 **Lieux de la tenue des audiences**

2001-2002	SAS	SAI	STE	SAE	Moyenne des sections
Québec	14,2 %	15,2 %	48,0 %	34,6 %	14,9 %
Montréal	50,7 %	48,4 %	52,0 %	63,5 %	50,6 %
Régions	35,1 %	36,4 %	0,0 %	1,9 %	34,5 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

2000-2001	SAS	SAI	STE	SAE	Moyenne des sections
Québec	13,2 %	10,0 %	47,0 %	29,9 %	13,6 %
Montréal	50,5 %	53,1 %	45,9 %	68,6 %	51,0 %
Régions	36,3 %	36,9 %	7,1 %	1,5 %	35,4 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Les audiences peuvent être tenues par vidéoconférence dans une vingtaine de villes à partir de Québec ou de Montréal. Ce moyen est surtout utilisé pour les appels du rôle, les affaires urgentes ou la révision annuelle d'une décision visant une personne considérée inapte à subir un procès ou ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux. À Montréal, l'une des salles offre la possibilité de tenir des téléaudiences.

3.3.3. L'INFORMATION SUR LES AFFAIRES EN COURS

Sauf dans les matières urgentes devant être entendues dans un délai inférieur à trois jours où les parties sont informées par téléphone des suites données à leur recours, le Tribunal transmet un accusé de réception de la demande introductive du recours à la partie requérante. Ces accusés de réception sont expédiés dans les cinq jours ouvrables suivant la réception de la demande. Un avis est également expédié à la partie intimée et à la partie mise en cause, et à l'évaluateur en matière de fiscalité municipale. Dans les recours visant un accusé ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux, un avis de suivi de verdict est transmis à toutes les parties.

L'administré peut avoir accès à son dossier en se présentant au secrétariat durant les heures d'ouverture, soit entre 8 h 30 et 16 h 30 du lundi au vendredi. Le Tribunal n'est toutefois pas en mesure d'offrir à l'administré la possibilité de consulter son dossier en tout temps en utilisant les technologies de l'information.

3.3.4. L'UTILISATION DES TECHNOLOGIES

Le Tribunal utilise un système informatique de traitement de dossiers pour assurer la mise au rôle et le suivi des affaires, et effectuer sa planification annuelle.

La préparation hebdomadaire des rôles d'audience est appuyée par ce système et effectuée à partir de la liste des dossiers établie par date chronologique et accompagnée de commentaires relatifs, par exemple, à la dernière mise au rôle, à la disponibilité des parties ou à l'état général du dossier. Il est également tenu compte de diverses données, dont le caractère urgent du dossier ou la durée des audiences, les taux de remise et la compilation du nombre d'heures d'audience disponibles pour chacun des rôles. Les suivis de la mise au rôle et les résultats de l'audience sont aussi notés au système. Celui-ci permet donc une gestion adéquate des affaires et permet d'assurer leur suivi, notamment pour les dossiers classés urgents.

Le formulaire de requête introductive d'un recours au Tribunal est disponible dans son site Web et peut être rempli à partir d'un micro-ordinateur. Toutefois, bien que les règles de procédure prévoient la possibilité de le présenter par courrier électronique, ce moyen ne peut encore être utilisé, puisqu'il est impossible d'assurer l'intégrité du document, entre autres par l'utilisation de la « signature électronique ». Il demeure que la mise à jour des renseignements contenus dans un dossier et la réponse devant être donnée par le secrétariat peuvent être transmises par courrier électronique.

Le système produit également un ensemble de documents dont l'accusé de réception, différents avis aux parties, les convocations, le procès-verbal relatif aux demandes de remise et celui des audiences. Enfin, un projet en voie de réalisation au jour de l'examen devrait permettre la transmission électronique de certains documents dont l'accusé de réception, les avis d'audience et la lettre accompagnant la décision.

3.3.5. LES PRIORITÉS D'INSCRIPTION AU RÔLE D'AUDIENCE

Les rôles d'audience du Tribunal respectent certaines priorités. Viennent en premier lieu les affaires que la loi considère comme urgentes, telles les requêtes visant la suspension de l'exécution d'une décision et les affaires devant, selon la loi, être inscrites et jugées

d'urgence[115]. Suivent les demandes incidentes des parties qui nécessitent une attention immédiate pour assurer le bon déroulement des dossiers, de même que les demandes ayant fait l'objet d'une procédure devant un tribunal judiciaire, celles ayant donné lieu à une révision ou à une révocation par le Tribunal ou celles justifiant une préséance. Les autres affaires sont inscrites selon l'ordre chronologique du dépôt, en privilégiant les dossiers qui ont été remis lors d'audiences précédentes.

Les dossiers visant des personnes considérées inaptes à subir leur procès ou ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux font l'objet d'une révision annuelle, tel que le prescrit le *Code criminel*. Des demandes peuvent aussi être présentées en cours d'année par l'accusé, l'établissement responsable ou le Procureur général selon l'évolution de la situation.

À Montréal, le Tribunal siège le vendredi pour entendre les requêtes visant la suspension de l'exécution d'une décision. À Québec et dans les régions, ces dossiers sont entendus en priorité dès que les parties sont disponibles. Quant aux affaires devant être instruites et jugées d'urgence en vertu de l'article 119, ce sont pour la majorité des demandes de révision de garde prévues par l'article 21 de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*[116]. À Montréal, ces demandes sont entendues tous les mercredis dans les différents hôpitaux de la région par une formation de trois membres et une deuxième formation peut être constituée lorsque le nombre de recours l'exige. À Québec et dans les régions, ces audiences sont tenues habituellement tous les vendredis. Si les recours ne sont pas nombreux, ils seront placés sur les rôles préparés pour les recours visant des personnes inaptes à subir leur procès ou ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux. Les autres demandes urgentes sont entendues en priorité et les parties peuvent choisir la date de la présentation.

3.3.6. La gestion des rôles et les remises

La procédure de préparation des rôles permet, comme il a été mentionné précédemment, de vérifier l'état du dossier avant toute inscription et de renvoyer à l'appel du rôle ceux qui ne sont pas prêts ou, si les circonstances s'y prêtent ou que les dossiers sont complexes, de les référer

---

115 Art. 107 et 119.
116 L.R.Q., c. P-38.001.

pour une conférence préparatoire. Il en est souvent ainsi en matière de services de santé, en fiscalité municipale ou en expropriation.

À moins qu'elle ne soit présentée à l'audience, la demande de remise est écrite. Elle doit exposer les motifs qui la justifient et être transmise à toutes les parties[117]. Si la remise est accordée à l'audience, une nouvelle date est fixée sur-le-champ lorsque cela est possible. Si la demande est formulée avant l'audience, les membres désignés pour entendre le recours, un membre disponible à Québec ou à Montréal selon la localisation du dossier ou le vice-président de la section en disposent.

Normalement, les dossiers qui ont fait l'objet d'une remise sont, pour le prochain rôle, portés en tête de liste immédiatement après les affaires prioritaires. Cependant, si la remise était justifiée par l'existence d'une procédure judiciaire pendante, la nouvelle date sera fixée en fonction de l'évolution de cette procédure, alors que si elle était justifiée par la nécessité de produire une expertise, le secrétariat communiquera avec la partie pour s'assurer que le dossier est prêt avant de fixer la nouvelle date d'audience. En certains cas, ces dossiers seront traités lors d'un appel du rôle ou lors d'une conférence préparatoire ou d'une conférence de gestion.

La gestion des remises d'audience est informatisée. La demande est saisie dans le système informatique, un formulaire est produit pour la prise de décision et le résultat y est aussi saisi. Ces données sont transposées sur le rôle d'audience afin de le tenir à jour. L'information de gestion portant sur les motifs de remise, sur le nombre par matières et par régions, etc, est aussi fournie.

Le Tribunal a constaté que les délais liés aux remises découlent des retards pris par les parties pour compléter leur dossier, notamment pour produire leurs expertises, ou pour se faire représenter. Le Tribunal compte beaucoup sur les modifications apportées à la loi en juin 2002 pour réduire le nombre des remises et assurer un meilleur déroulement des instances.

À cet égard, la décision sur une demande de remise ayant un caractère juridictionnel, elle ne peut faire l'objet d'un contrôle de gestion. De sorte que le Tribunal considère important pour favoriser l'atteinte des objectifs de la justice administrative, de tenir des activités de formation

---

[117] *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, précitées, note 71, art. 11 et 19.

pour tenter de dégager une approche commune et permettre aux membres d'échanger sur les critères d'appréciation de ces demandes, surtout lorsque les parties ne sont pas représentées.

Les trois tableaux qui suivent indiquent le nombre de remises demandées par les parties, le nombre qui ont été accordées et le pourcentage, par sections, des dossiers ayant fait l'objet de remises. La hausse importante des remises demandées et accordées par la section des Affaires sociales[118] s'explique, selon le Tribunal, par deux facteurs : premièrement, il y a eu une hausse de 24,6 % des audiences fixées en 2001-2002. L'augmentation de façon aussi significative du nombre d'audiences a eu un effet important sur la disponibilité des représentants des parties. Ensuite, la mise au rôle des dossiers les plus anciens a été l'occasion de demandes de remises, ces dossiers étant les plus difficiles à mettre en état. La hausse du nombre d'audiences fixées comportait néanmoins, selon le Tribunal, de nombreux avantages puisque le nombre d'audiences tenues s'est accru de 13 % et celui des règlements et désistements intervenus lors de l'audience a connu une augmentation de 30,4 % comparativement à 2000-2001. Quant au second facteur, il concerne, en matière de sécurité du revenu, les dossiers des garants défaillants, lesquels ont été suspendus ou remis systématiquement dans l'attente de décisions des tribunaux judiciaires. Pour ces dossiers, 83 demandes de remise, comparativement à 577 l'année suivante, ont été enregistrées en 2000-2001.

Tableau 15 **Nombre de remises demandées par les parties**

	SR	AA	RR	Autres	SAS
2001-2002	2 208	2 023	516	441	5 188
2000-2001	1 252	1 426	467	332	3 477

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	328	162	490	28	55
2000-2001	348	860	1 208	50	62

[118] Par rapport à l'exercice précédent, en 2001-2002, la hausse est de 49 % pour les remises demandées et de 54 % pour les remises accordées.

Tableau 16 **Nombre de remises accordées**

	SR	AA	RR	Autres*	SAS
2001-2002	2 007	1 948	487	414	4 856
2000-2001	1 086	1 336	435	306	3 163

	Fisc.	Expro.	SAI	STE	SAE
2001-2002	306	160	466	28	47
2000-2001	340	544	884	46	51

* *Protection des personnes, service de santé, accident de travail, indemnisation des victimes d'actes criminels, des victimes d'immunisation ou des sauveteurs, immigration et accusés ayant fait l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux.*

Tableau 17 **Pourcentage de dossiers ayant fait l'objet de remises par sections**

Section	2000-2001	2001-2002
Affaires sociales	24,9 %	30,6 %
Affaires immobilières	31,8 %	27,9 %
Territoire et Environnement	30,1 %	24,6 %
Affaires économiques	28,8 %	28,3 %

3.4. Les relations avec les administrés

3.4.1. LES SERVICES D'INFORMATION ET L'ASSISTANCE AUX ADMINISTRÉS

Afin d'informer et d'assister les administrés dans leurs démarches, le Tribunal a désigné trois préposés dans chacun des bureaux de Québec et de Montréal ayant essentiellement pour rôle de prêter assistance à ceux qui le demandent pour rédiger la requête introductive ou une autre procédure et d'expliquer les différentes étapes d'un recours, les processus de traitement des affaires et le déroulement de l'audience. Ces services sont rendus par téléphone, par courriel ou sur place à Québec et à Montréal. Le Tribunal met également à la disposition de l'administré une ligne téléphonique sans frais.

Le Tribunal a également publié plusieurs dépliants et documents explicatifs, aussi disponibles en anglais sur demande, dont un document général transmis à la partie requérante avec l'accusé de réception de sa demande et expliquant la compétence du Tribunal et les principales étapes d'un recours. Des textes spécifiques ont été préparés en matière d'expropriation et pour les recours visant les personnes considérées inaptes à subir leur procès ou ayant fait l'objet

d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux. D'autres dépliants sont offerts sur la conciliation, les règles de procédure et les décisions du Tribunal. De l'information sur le déroulement de l'audience est aussi fournie à l'endos de l'avis de convocation.

Le Tribunal publie également de l'information générale sur ses activités dans son site Web, un outil de communication privilégié lui permettant de rejoindre les administrés[119] et de les assister dans leurs démarches, et offrant un lien vers le site de la SOQUIJ où les décisions du Tribunal sont publiées. Les objectifs de gestion du Tribunal ne font pas l'objet de communication particulière auprès des administrés, mais sont publiés dans le rapport annuel disponible dans le site. Au jour de l'examen, il avait entrepris la conception et le développement d'un nouveau site qui devrait faciliter les interactions avec les intéressés de manière à améliorer la qualité des services et à permettre éventuellement des transactions en ligne.

Pour s'assurer que ses formulaires et sa correspondance sont rédigés en termes clairs et précis et faciles à compléter, le Tribunal a confié leur rédaction à un comité composé de membres de son personnel choisis parmi les plus expérimentés ou parmi les responsables de l'accueil et retenu les services d'un linguiste externe. La forme et le contenu des formulaires et de la correspondance font l'objet d'une révision régulière pour tenir compte des commentaires reçus par les préposés aux renseignements, le coordonnateur des services d'accueil ou les gestionnaires.

3.4.2. La diffusion de l'information juridique

Les règles de procédure

Les règles de procédure du Tribunal sont publiées dans le site Web et transmises à tout administré qui en fait la demande. Elles sont également vulgarisées par les préposés aux renseignements lors de l'accueil téléphonique ou au comptoir, et les demandes d'information à ce sujet peuvent aussi faire l'objet d'une réponse par courriel.

---

[119] Le Tribunal y accueille environ 4 000 à 5 000 visiteurs par mois.

Les décisions du Tribunal

Le Tribunal, en plus de maintenir au bénéfice de ses membres et du personnel une banque de jurisprudence interne indexée, diffuse annuellement en collaboration avec la SOQUIJ[120] une sélection de près de 400 décisions. Les résumés de ces décisions sont publiés aux deux mois dans un journal imprimé et électronique, le *TAQE(xpress)* et un index est publié semestriellement. La moitié de ces décisions et tous les résumés sont publiés dans un recueil annuel. Ces textes peuvent être obtenus de la SOQUIJ sur support technologique ou papier, contre paiement[121]. Les décisions du Tribunal sont aussi accessibles par matières chez la SOQUIJ, selon ses conditions d'abonnement et de consultation. Ainsi, la Société d'assurance automobile du Québec rend disponibles les résumés des décisions en assurance automobile et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale permet un accès aux textes mêmes et aux résumés des décisions en matière de sécurité du revenu[122].

3.5. Le contrôle de la qualité

3.5.1. LA FORMATION DES MEMBRES

Il entre dans les fonctions du président de favoriser la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un degré élevé de qualité et de cohérence dans les décisions[123]. Dans ce but, le Tribunal organise régulièrement des séances de formation à l'intention des membres pour leur permettre de se familiariser avec de nouvelles questions de droit ou d'échanger sur celles dont ils sont régulièrement saisis, par sections ou pour l'ensemble du Tribunal. Il organise également des séances de formation pour tout membre nouvellement nommé au Tribunal.

---

120 Art. 90.

121 Le coût de l'abonnement à ces publications est de 99 $ pour six numéros et deux séries de tables du *TAQE(xpress)*, de 169 $ pour le recueil 2002 et de 249 $ pour l'abonnement combiné. La consultation de la banque de résumés et de textes intégraux de la SOQUIJ est facturée à chaque abonné selon les taux habituels de la SOQUIJ.

122 Cette dernière banque serait accessible gratuitement dans les centres locaux d'emploi.

123 Art. 75.

Dans le cadre des séances de formation ou des discussions portant sur la cohérence, les membres du Tribunal sont invités à discuter des jugements qui ont renversé une décision du Tribunal et de leurs conséquences. Dans certains cas, ces décisions inciteront les membres à modifier des façons de faire ou à faire preuve d'une prudence accrue lorsqu'il s'agira de traiter de questions semblables. Ainsi, lorsque les tribunaux supérieurs ont considéré, dans un cas, que la motivation avait été insuffisante pour rejeter une preuve à caractère médical, l'examen de la décision a incité les membres à être plus explicites sur les motifs retenus pour rejeter une preuve. Ces décisions et les questions qu'elles soulèvent peuvent justifier l'examen de problèmes particuliers au Tribunal et l'organisation d'activités de formation pour les étudier et les discuter.

De plus, un comité général sur la formation a été institué avec le mandat de préparer annuellement un programme de formation portant sur des sujets communs à l'ensemble des membres du Tribunal[124]. Chaque section a également institué un comité sectoriel chargé de la formation sur les matières particulières à la section.

3.5.2. La réception et l'examen des plaintes

Le Tribunal reçoit peu de plaintes. Néanmoins, pour qu'un suivi particulier soit apporté à chacune, il a adopté, au printemps 2002, une politique visant à en encadrer le traitement pour assurer la qualité et les délais pour répondre. Le Tribunal a également réajusté ses façons de faire pour tenir compte des commentaires reçus des administrés par les membres et le personnel. Il a également organisé des rencontres avec les représentants des parties à Québec, à Montréal, à Laval et à Longueuil où il a présenté ses objectifs et les modifications apportées à son fonctionnement, et recueilli les commentaires et les suggestions pour améliorer le service aux citoyens, particulièrement à l'égard de la convocation des audiences et de la conciliation. De plus, le Tribunal entend procéder à un sondage auprès de ses usagers.

---

[124] L'une des orientations du comité général est de privilégier deux pôles d'action : les questions relatives aux audiences et celles ayant trait à la rédaction des décisions. On retrouve au rapport annuel du Tribunal les sujets importants abordés au cours de chacun des exercices.

3.5.3. LA SUPERVISION DU PERSONNEL

La supervision des travaux du personnel intervenant dans le traitement des dossiers a retenu l'attention du Tribunal. Les équipes de travail, à Montréal et à Québec, sont chacune sous la responsabilité d'un coordonnateur ayant entre autres pour mandat de former les nouveaux employés et de les initier à leurs tâches.

Un comité de coordination formé de la maître des rôles, des gestionnaires et des coordonnateurs du secrétariat a aussi été institué et placé sous la responsabilité de la secrétaire du Tribunal. Il se réunit aux six semaines pour examiner les questions opérationnelles, mettre en commun les pratiques et viser à harmoniser le traitement des dossiers dans les bureaux de Québec et de Montréal.

En outre, accompagné des gestionnaires, le président du Tribunal rencontre le personnel afin de lui présenter les objectifs opérationnels relevant du mandat du secrétariat. Par la suite, ces objectifs sont traduits en attentes signifiées pour les gestionnaires du secrétariat et les coordonnateurs de chacune des six équipes de travail et l'évaluation est faite sur une base annuelle selon des indicateurs prévus aux attentes et en fonction des résultats obtenus. À compter du 1er avril 2003, des attentes en vue d'une évaluation basée sur les résultats obtenus seront signifiées à tout le personnel.

Plusieurs sessions de formation ont également été organisées pour le personnel du secrétariat afin de définir les comportements à adopter envers la clientèle. Ces ateliers ont donné lieu à la rédaction d'un cadre de référence pour les préposés aux renseignements. De plus, des directives ont été données par le président du Tribunal en matière de protection des renseignements personnels et une politique en ce domaine est en voie d'élaboration.

Quant au contrôle de la qualité, il est régulièrement effectué par échantillonnage et permet de vérifier, par exemple, la qualité de l'information saisie à l'ouverture du dossier, les opérations de mise au rôle ou les délais pour rendre tel service.

4. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS SUR LA POURSUITE DES OBJECTIFS DE LA LOI

Au terme de l'examen auprès du Tribunal administratif du Québec, il ressort que celui-ci adhère aux principes à la base de la *Loi sur la justice administrative* et aux objectifs qui y sont inscrits. De nombreuses mesures ont été adoptées pour assurer le respect de la loi et l'atteinte des objectifs d'accessibilité, de célérité et de qualité, particulièrement quant à la formation des membres, à la planification de la gestion du Tribunal ou des dossiers, à l'utilisation de l'informatique comme outil de gestion, ou à l'expérience prise en matière de conciliation.

Il demeure cependant que des mesures additionnelles pourraient également être envisagées pour accentuer la poursuite des objectifs de la loi dans toutes ses actions et mieux faire ressortir la spécificité de la justice administrative au sein du Tribunal et dans l'atteinte de ces mêmes objectifs. Ceux-ci, faut-il le rappeler, valent dans tous les domaines de l'administration de la justice, qu'elle soit administrative, civile ou pénale. Or, le maintien de la spécificité de chacun de ces secteurs exige une meilleure identification et intégration des caractéristiques qui lui sont propres. Pour la justice administrative, il importe d'accentuer les caractéristiques qui tiennent à la multidisciplinarité et à la participation plus constante des administrés, et de développer à tous les paliers d'intervention un esprit commun et des approches qui répondent aux attentes des citoyens envers cette justice. Il s'agit là d'un des objectifs que s'est donnés le Tribunal et, dans une certaine mesure, les commentaires et les recommandations qui suivent le rejoignent.

4.1. L'accessibilité

En matière d'accessibilité, il semble que des améliorations pourraient être apportées pour accentuer la convivialité, la souplesse et la simplicité dans les différents processus.

Les règles de procédure étant un indicateur important pour apprécier cette souplesse et cette simplicité des interventions, il faudrait, dans la révision actuellement en cours, s'assurer que les points de vue des différents utilisateurs et du Conseil de la justice administrative sont pris en considération. À cet égard, le rôle de cet organisme, en raison de sa composition, peut fournir un point de vue comparatif intéressant et faire aussi valoir les attentes des citoyens.

Le Tribunal doit aussi faire preuve de souplesse et de simplicité dans l'application des règles. Certes, la responsabilité première en la matière appartient aux membres agissant dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle et le Tribunal se doit de respecter les lignes de partage entre l'exercice de cette fonction et son administration. Cependant, le Tribunal n'ayant peut-être pas à cet égard occupé tout l'espace disponible, il pourrait proposer à ses membres des orientations en ces matières pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la loi. Outre les activités de formation déjà en place, le Tribunal pourrait envisager des mesures pour mieux encadrer la méthodologie applicable dans la conduite des audiences et assurer plus rapidement le transfert de l'expérience en la matière; il pourrait, par exemple, à l'instar d'autres tribunaux, favoriser le mentorat auprès des nouveaux membres.

Le nombre de personnes qui ne sont pas représentées est relativement important et au-delà du constat de la situation, il ne semble pas que le Tribunal ait envisagé avec ses membres des actions pour en permettre une meilleure gestion. Or, il est permis de penser qu'en matière de justice administrative, ce phénomène ne se résorbera pas. Aussi, le Tribunal pourrait s'allier à d'autres organismes juridictionnels de l'ordre administratif pour l'étudier plus avant.

Les administrés ont accès à l'information générale qui leur est nécessaire puisque le Tribunal publie plusieurs dépliants qu'il distribue à bon escient, donne beaucoup d'information dans son site Web et assigne des préposés pour les informer et les assister dans leurs demandes. Outre ces moyens, le Tribunal devrait également envisager d'autres mesures pour se faire connaître davantage, de manière à accroître sa notoriété et la confiance du public à son égard.

L'administré devrait pouvoir utiliser les technologies de l'information non seulement pour obtenir de l'information mais également pour transiger avec le Tribunal, présenter sa demande et consulter son dossier. Il s'agit là d'un moyen efficace et efficient en matière d'accessibilité que le Tribunal devrait considérer offrir si son cadre budgétaire et technologique le permet. Certes, une telle approche suppose que des mesures soient instituées pour assurer la sécurité et la confidentialité de l'interaction ou l'intégrité des transmissions. Des consultations et des échanges d'expertises avec divers organismes ou le ministère de la Justice pourraient s'avérer intéressants.

L'utilisation de la vidéoconférence et de la téléaudience constitue également un moyen pour favoriser l'accessibilité. Le Tribunal semble en faire déjà un bon usage, mais il ne semble pas qu'il en ait exploré toutes les possibilités.

L'utilisation d'un langage clair et simple délaissant le jargon administratif ou judiciaire ou la technicité inutile est un élément important de l'accessibilité. À cet égard, le Tribunal a entrepris certaines démarches pour s'assurer que sa correspondance sera exprimée dans des termes clairs. Une telle analyse pourrait aussi porter sur les décisions rendues. Il faut aussi encourager le Tribunal à poursuivre ses évaluations auprès de sa clientèle et de ses représentants afin de recueillir leurs perceptions et d'obtenir leur avis notamment sur l'intelligibilité des documents.

Enfin, la documentation juridique portant sur les décisions du Tribunal peut représenter un coût élevé pour les administrés. La question dépasse cependant le cadre du présent rapport.

4.2. La célérité

Le Tribunal a consacré beaucoup d'efforts pour réduire l'inventaire des dossiers dont il a hérité au moment de son institution et adopté de nombreuses mesures pour assurer le déroulement ordonné des affaires. Il demeure cependant que plusieurs délais ne sont pas respectés, dont celui de la transmission du dossier administratif. De plus, les délais de la mise en état des dossiers semblent également un problème important comme l'indique le taux fort élevé de remises. Il faut espérer que la règle nouvelle, qui remplace le délai de six mois dont l'article 128 demandait de favoriser le respect pour la tenue de l'audience, règle selon laquelle une affaire doit être prête à être entendue dans les 180 jours, permette, lorsqu'elle sera en vigueur, de pallier ces insuffisances.

Le défaut pour l'autorité administrative dont la décision est contestée de transmettre ses dossiers dans le délai prévu est particulièrement prononcé; en effet, il en est ainsi dans plus de 92 % des dossiers à la section des Affaires sociales en 2001-2002. Cet irrespect du délai fixé par la loi est d'autant plus préoccupant que les dossiers administratifs ont déjà été constitués pour permettre à l'Administration de prendre sa propre décision. Il importerait donc que le Tribunal accentue ses pressions auprès des ministères et des organismes concernés pour qu'ils lui transmettent leurs dossiers dans le délai prévu et qu'ils établissent la liste des raisons

de ces écarts. Il conviendrait aussi que le gouvernement intervienne dans son administration pour que cette obligation soit respectée.

En ce qui concerne le non-respect du délai prévu par l'article 110 de la loi pour l'introduction des demandes, le Tribunal indique s'en remettre à ses membres. Il demeure cependant que le Tribunal devrait faire une analyse des motifs invoqués pour justifier ces retards et des motifs énoncés pour accorder la prolongation. Une telle étude permettrait d'intervenir ou de revoir la pertinence ou la suffisance des délais prévus.

Le taux de remises est élevé et il en résulte des délais et des coûts importants pour tous. Certes, il est permis d'espérer que la conférence de gestion prévue par les récentes modifications à la loi permettra de mieux préparer la mise en état du dossier. Mais il est également permis de penser qu'il y aurait lieu de faire davantage. En effet, même si le processus de mise au rôle déjà adopté par le Tribunal peut paraître adéquat puisqu'il permet de vérifier si les dossiers sont prêts pour l'audience, le nombre de remises demeure élevé. D'autres mesures devraient donc être envisagées pour en resserrer la gestion. Certes, si au cas par cas, la gestion des remises et de plusieurs autres délais relève de l'exercice de la fonction juridictionnelle, il demeure que la gestion d'ensemble appartient au Tribunal. Aussi, compte tenu des incidences de ces remises et de ces délais sur la justice administrative, des mesures devraient être prises pour sensibiliser les membres à la nécessité d'assurer une plus grande rigueur dans leur gestion. Le Tribunal devrait également évaluer la possibilité, pour favoriser le respect de la règle nouvelle sur le délai de mise en état, d'introduire des mesures comme le calendrier d'instance. Devant les tribunaux judiciaires, une telle mesure est considérée comme un moyen pour que les parties deviennent responsables du respect de la mise en état du dossier dans le délai également prévu de 180 jours.

À la suite de l'analyse de la situation, il semble que le Tribunal éprouve des difficultés à respecter, dans le plan annuel qu'il doit remettre au ministre, les exigences de l'article 78 de la loi quant aux renseignements à fournir sur une base mensuelle, par sections. L'information de gestion est certes fort utile pour évaluer le degré d'atteinte des objectifs de la justice administrative, mais il est permis de s'interroger sur la pertinence de l'information demandée. Il pourrait donc être opportun que le Ministère, en collaboration avec le Tribunal, procède à une nouvelle analyse de ces exigences, en tenant compte des systèmes d'information de gestion déjà mis en place et de la possibilité que le ministre pourrait avoir d'obtenir par ailleurs l'information de gestion nécessaire pour lui permettre d'effectuer ses propres évaluations.

4.3. La qualité

La conduite des audiences, la déontologie des membres et des conciliateurs, la multidisciplinarité, les méthodes utilisées pour favoriser le rapprochement des parties, la clarté et la cohérence dans les décisions, la gestion des plaintes et l'évaluation de la satisfaction, la disponibilité de la documentation et la formation sont tous des éléments qui participent à la qualité de la justice administrative.

Or, en ces matières, le Tribunal a adopté de nombreuses mesures, dont la formation des membres sur laquelle il mise beaucoup. Cette dernière ne peut cependant pas être considérée comme le principal outil pour garantir que les procédures menant à une décision sont conduites de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale. À cet égard, il pourrait être utile de procéder à l'évaluation de décisions déjà rendues. Il ne s'agit pas ici de s'immiscer dans la décision, mais de prévoir des outils pour favoriser des débats lors de réunions de membres sur les méthodes utilisées pour atteindre les buts de la loi et les obligations qu'elle impose.

En matière déontologique, il est regrettable que cinq années aient été nécessaires pour que le Code de déontologie des membres soit adopté. Le processus devrait être revu pour que la responsabilité de modifier le code relève du Tribunal et du gouvernement à qui il reviendrait de consulter le Conseil de la justice administrative. Eu égard aux conciliateurs, le Tribunal n'a pas non plus adopté de code de déontologie, quoique ceux-ci soient pour la plupart des membres. Or, dans la mesure où la déontologie applicable aux membres prévoit des normes pour la conciliation, il pourrait y avoir une double normativité; si elle n'en prévoit pas, de telles règles pourraient être utiles, d'autant que les modes amiables font appel à des méthodes autres que juridictionnelles. Le cas échéant, le code pour les conciliateurs pourrait s'inspirer de normes déjà existantes en matière de conciliation ou de médiation.

Pour appuyer le président dans la charge qui lui incombe de faire respecter la déontologie, il pourrait être opportun, pour accroître la crédibilité de l'organisme et la confiance des administrés, que le Tribunal se dote d'un comité responsable de la déontologie.

Si la qualité des décisions est d'abord juridique, elle est aussi liée à son intelligibilité pour les administrés. Or, à cet égard, les mesures prises par le Tribunal demeurent timides. D'autres organismes juridictionnels ont préparé des guides de rédaction des décisions à l'intention de

leurs membres, mis sur pied des ateliers d'écriture et d'analyse de décisions rendues, afin justement d'améliorer la rédaction des textes. Le Tribunal devrait s'en inspirer.

Enfin, le respect et la promotion de la spécificité de la justice administrative peuvent exiger de la part du Tribunal des interventions visant à faire en sorte que les membres participent à l'élaboration d'orientations qui la favorisent, notamment quant aux méthodes utilisées par les membres pour exercer certaines fonctions. La justice administrative doit être multidisciplinaire et le Tribunal doit se faire le porteur de cette caractéristique. Il doit le faire non seulement dans la composition des formations chargées d'entendre et de décider d'une affaire, mais aussi dans ses approches, de manière à développer une culture qui lui soit propre et le distingue des tribunaux de l'ordre judiciaire. La justice administrative doit posséder des caractéristiques de transparence à tous les niveaux, ce qui peut justifier des évaluations critiques des méthodes en usage au Tribunal tant par ses propres membres que par le public. Elle doit avoir un degré élevé de cohérence pour assurer sa crédibilité et la confiance du public, ce qui peut justifier que le Tribunal prenne des mesures pour favoriser des approches et des valeurs communes.

IV. LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Le Conseil de la justice administrative a pour mission essentielle d'assurer le lien de confiance des administrés envers la justice administrative en leur offrant un lieu où faire valoir leurs attentes en cette matière et pour y porter leur insatisfaction en cas de manquements des acteurs juridictionnels. Le présent chapitre établit, sur la base des réponses et des documents fournis par les représentants du Conseil de la justice administrative, des constats sur l'organisation, la gestion et les fonctions de l'institution. Sur certains points, il formule, au fil du texte, des commentaires et des recommandations.

1. LE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION

1.1. La composition et la nomination des membres du Conseil

La *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*[125], adoptée en juin 2002, a modifié la composition du Conseil de la justice administrative, dans le sens souhaité par ce dernier, en prévoyant y faire siéger le président et un membre de chacun des tribunaux sur lesquels le Conseil exerce sa compétence en matière déontologique, soit le Tribunal administratif du Québec, la Commission des lésions professionnelles, la Commission des relations du travail et la Régie du logement. La loi nouvelle a donc fait passer de quatre à huit le nombre de membres issus des organismes visés.

Afin de conserver une majorité de membres en provenance d'autres milieux, le législateur en a augmenté le nombre de sept à neuf portant ainsi le nombre total de membres à dix-sept. La loi a également prévu que les membres dont le mandat de trois ans est expiré demeurent en fonction jusqu'à leur remplacement ou leur renouvellement. Par ailleurs, en raison de cette nouvelle composition, la loi a mis fin, le 12 juin 2002, au mandat de trois des membres du Conseil issus du Tribunal administratif du Québec[126].

---

125 Précitée, note 4.

126 *Id.*, art. 40. Ces membres étaient l'un des vice-présidents et deux des membres du Tribunal administratif.

Six sièges étaient donc vacants, soit les quatre réservés aux membres des tribunaux administratifs[127] et les deux nouveaux réservés aux citoyens. Cette situation a entraîné certains flottements dans le fonctionnement du Conseil, de telle sorte qu'il n'avait pas, au 15 octobre 2002, tenu de séances depuis plusieurs mois[128] et conséquemment, n'avait pas traité 22 des 29 plaintes reçues des administrés depuis le 1er avril 2002[129].

Commentaires et recommandations

Certes, les modifications importantes apportées dans la composition du Conseil ont, semble-t-il, perturbé le fonctionnement de l'organisme. Bien que les règles internes adoptées par le Conseil fixent à sept le nombre de membres requis pour tenir une séance, les vacances ont pu soulever des craintes quant à la légitimité de ce quorum. Il n'en demeure pas moins que le retard pris dans le traitement des plaintes aurait pu risquer de compromettre sérieusement l'atteinte de l'objectif de célérité[130] pour l'exercice 2002-2003. Le Conseil dit cependant avoir pris les mesures nécessaires pour qu'il en soit autrement de sorte qu'à la fin de cet exercice, il aura procédé à l'examen de la recevabilité de toutes les plaintes reçues. Le Conseil devra faire en sorte d'en assurer le traitement régulier à l'avenir.

1.2. Le secrétariat et le personnel du Conseil

La loi prévoit que le secrétaire du Tribunal administratif du Québec agit comme secrétaire du Conseil sans par ailleurs permettre au Conseil d'engager du personnel qui lui soit directement rattaché. Actuellement, le secrétariat de cet organisme est assuré à son siège, où les dossiers sont conservés par le secrétaire du Tribunal, dont les bureaux sont ailleurs. Le personnel assistant le secrétaire et le Conseil dans l'exercice de leurs fonctions est rémunéré par le ministère de la Justice qui prête trois postes à ce dernier.

---

127 Les quatre sièges réservés aux membres des tribunaux administratifs ont été pourvus depuis. Le siège réservé à un membre de la Commission des relations du travail l'a été par le Décret 56-2003, (2003) 7 G.O. II, 1119.

128 La loi prévoit que le Conseil se réunit aussi souvent que nécessaire à la demande du président, de la majorité des membres ou du ministre. Par ailleurs, les orientations établies par le Conseil à sa séance du 26 octobre 2000 et l'article 3 des règles de régie interne qu'il a prises le 7 décembre 2000 prévoient la tenue d'au moins quatre séances par année.

129 Le Conseil reçoit en moyenne 21 plaintes par année.

130 Cet objectif a été fixé dans la déclaration de services aux citoyens adoptée par le Conseil le 18 avril 2001.

Selon le Conseil, confier la tâche de secrétaire du Conseil au secrétaire du Tribunal peut s'avérer incompatible avec l'indépendance administrative qu'il doit maintenir. Aussi, le président du Conseil a déjà demandé que la loi soit modifiée pour lui permettre d'engager du personnel et de préciser que son secrétaire soit désigné parmi son personnel.

Commentaires et recommandations

Le choix du législateur lors de l'institution de cet organisme reflétait une volonté de souplesse, de simplicité et d'économie : le Conseil devait être une « structure légère ». Cependant, il est généralement admis que les responsabilités assumées par le secrétaire d'un organisme sont importantes et essentielles pour en assurer le bon fonctionnement.

Même s'il est souhaitable de maintenir cette volonté de souplesse, de simplicité et d'économie, le besoin d'autonomie de l'organisme par rapport aux différents tribunaux administratifs avec lesquels il est en relation et la permanence de ses activités justifient de revoir la loi pour qu'il soit doté d'un personnel qui lui soit propre.

1.3. La gestion de l'organisme

Le Conseil, un organisme budgétaire dont les crédits sont votés annuellement par l'Assemblée nationale, est soumis à l'application de la *Loi sur l'administration publique*[131]. En conséquence, il doit rendre publique une déclaration de services aux citoyens, adopter régulièrement un plan stratégique et, à chaque année, produire un rapport de gestion présentant les résultats obtenus quant à son plan stratégique et à sa déclaration de services aux citoyens. Il rend compte ainsi de l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés. Ces obligations complètent la loi constitutive de l'organisme.

En raison de sa taille et de la nature des fonctions qu'il exerce, le Conseil a conclu une entente de services avec le ministère de la Justice, par laquelle ce dernier s'est engagé à lui fournir le support nécessaire en matière de communication et de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

---

[131] Précitée, note 11.

Le Conseil a par ailleurs pris des mesures particulières pour porter son activité à la connaissance du public et pour sensibiliser divers organismes à son action.

1.3.1. DES MESURES VISANT À FAIRE CONNAÎTRE L'ORGANISME

Le Conseil, pour mieux faire connaître sa mission et ses fonctions, a publié à l'usage des administrés un dépliant d'information qu'il a réédité en mars 2000 pour tenir compte des commentaires reçus, et révisé récemment à la lumière des modifications législatives de juin 2002. Ce dépliant, largement diffusé grâce à la collaboration d'organismes du milieu juridique, est aisément accessible dans les endroits fréquentés par la clientèle des tribunaux administratifs[132].

De plus, le Conseil a mis en ligne dans son nouveau site Web le 29 mars 2002, divers renseignements en matière de justice administrative, particulièrement à l'égard des tribunaux administratifs dont les membres sont soumis à sa compétence en matière déontologique. Ce site fournit en outre des renseignements sur la composition du Conseil, ses fonctions et le processus de traitement des plaintes. Il permet aussi de consulter les textes de lois et les règles de déontologie applicables, les rapports d'enquête des comités du Conseil, le calendrier et l'ordre du jour des séances, ainsi que d'autres textes d'intérêt public. De plus, le site offre aux administrés la possibilité de porter plainte en ligne, de transmettre des commentaires ou de communiquer avec le Conseil pour obtenir des renseignements additionnels.

Enfin, le président du Conseil a publié, au début de l'année 2002, un rapport d'implantation de l'organisme, relatant ses activités depuis le début de son existence.

---

[132] Particulièrement dans les greffes des tribunaux administratifs à l'égard desquels le Conseil a compétence, dans les palais de justice, dans les bureaux des associations syndicales et patronales, du Barreau du Québec, du Protecteur du citoyen, de la Chambre des notaires, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et auprès de Communication-Québec.

1.3.2. DES MESURES VISANT LA FORMATION

À l'automne 2001, le Conseil a participé à des séances d'information organisées par la Commission des lésions professionnelles, l'un des tribunaux administratifs dont les membres sont soumis au pouvoir d'enquête du Conseil en matière déontologique. Au cours de ces séances, les représentants du Conseil ont présenté sa mission, ses fonctions et ses activités et sensibilisé les membres de la Commission aux principes déontologiques applicables. Des séances semblables ont également été organisées au bénéfice des commissaires de la nouvelle Commission des relations du travail.

De plus, le président du Conseil et son adjointe ont fait de même lors d'une séance de formation organisée par la Conférence des juges administratifs du Québec. Enfin, l'adjointe du président a participé, à titre de conférencière, à plusieurs activités de formation dans le milieu juridique et publié des textes sur le Conseil.

Le Conseil prévoit tenir, en mai 2003, un colloque portant sur la déontologie, à l'intention des membres du Tribunal administratif, de la Commission des lésions professionnelles, de la Commission des relations du travail et de la Régie du logement.

Commentaires et recommandations

Les initiatives du Conseil doivent être soulignées. La mission de l'organisme exigeait que des mesures soient prises pour porter son existence et ses fonctions à la connaissance des administrés. Comme sa mission est permanente, le Conseil devra poursuivre ses activités de formation et d'information.

1.4. La reddition de comptes

En vertu de l'article 176 de la *Loi sur la justice administrative*, le Conseil doit fournir au ministre tout rapport ou renseignement qu'il requiert et, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, produire un rapport annuel de gestion qui soit conforme aux exigences posées par l'article 24 de cette dernière.

Après avoir produit un rapport d'implantation couvrant ses trois premières années d'activités, soit la période comprise entre le 1er avril 1998 et le 31 mars 2001, le Conseil a produit un tel rapport de gestion pour l'exercice 2001-2002.

Commentaires et recommandations

L'obligation prévue par la loi de fournir au ministre l'information qu'il requiert n'a pas jusqu'à présent soulevé de difficultés, l'information étant fournie ponctuellement, selon les besoins. Toutefois, la lecture du rapport annuel de gestion produit en vertu de la *Loi sur l'administration publique* permet de constater que la reddition de comptes faite par le Conseil n'a pas considéré les frais annuels assumés par le ministère de la Justice en vertu de l'entente de service dont il a été fait mention plus haut, prévoyant qu'il fournit au Conseil l'appui nécessaire en matière de communication et de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

En conséquence, il faut recommander que le Conseil et le Ministère, dans leur prochain rapport annuel de gestion, effectuent une reddition de comptes complète faisant état notamment des frais assumés pour le Conseil par le ministère de la Justice.

2. L'EXERCICE DES FONCTIONS

2.1. La fonction conseil

L'article 177 prévoit que le Conseil donne « son avis au président du Tribunal administratif sur l'efficacité des règles d'application adoptées par le Tribunal en matière de procédure, sur l'harmonisation de celles applicables devant chaque section et sur les projets de règlement qui lui sont soumis ». Certes, le Conseil a été consulté sur le projet de règlement de procédure édicté par les membres du Tribunal et approuvé par le gouvernement[133], en application de l'article 109, mais il n'a pas, depuis, eu à donner son avis au président du Tribunal sur l'efficacité de ces règles ou sur leur harmonisation.

---

133 *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, précitées, note 71.

Commentaires et recommandations

Compte tenu de leur importance quant à l'atteinte des objectifs de qualité, de célérité et d'accessibilité de la justice administrative, il conviendrait que le Conseil procède à l'analyse des règles en vigueur et donne un avis au président du Tribunal administratif sur leur efficacité et leur harmonisation. On peut croire aussi que cette mission devrait s'étendre non seulement au Tribunal administratif, mais également aux autres tribunaux qui participent aux activités du Conseil. Si le maintien des spécificités des différents tribunaux demeure important pour satisfaire aux besoins de la clientèle de ces organismes, il paraît cependant souhaitable, du point de vue du citoyen, que l'efficacité de leurs règles de procédure administrative soit régulièrement vérifiée et, dans la mesure du possible, qu'elles soient harmonisées. Des modifications législatives pourraient être proposées à cet égard; cependant, l'objectif, quoique louable, risque d'entraîner des coûts dont les montants devront être évalués.

2.2. La fonction d'information : la responsabilité de publier la liste des organismes visés par la *Loi sur la justice administrative*

L'article 178 de la *Loi sur la justice administrative* confie au Conseil la responsabilité de publier annuellement à la *Gazette officielle du Québec* « la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3 [de la loi], de même que des organismes et autorités décentralisées visés par l'article 9 ».

2.2.1 L'ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE

Le Conseil a mis trois ans pour établir la première liste; il a dû, pour ce faire, identifier les ministères et les organismes formant l'Administration gouvernementale et exerçant des fonctions administratives, de même que les organismes exerçant des fonctions juridictionnelles.

1. L'identification des ministères et des organismes exerçant une fonction administrative

La loi définit, à l'article 3, ce qu'est l'Administration gouvernementale. Pour tenir compte des finalités de la loi, le législateur précise qu'elle est constituée « des ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* ».

Le Conseil devait donc, à partir des critères énoncés, identifier les ministères et les organismes exerçant des fonctions administratives et assujettis aux exigences de la loi pour la prise de décision individuelle. Pour y parvenir, le Conseil a, dans un premier temps, utilisé la liste établie par le Conseil du trésor identifiant tous les ministères et les organismes dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*[134], et par la suite, a effectué une vérification croisée de cette liste avec celle du Conseil exécutif faisant état du mode de nomination des membres des organismes.

La liste qui en est résultée comprend donc, outre les ministères, les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. Cette partie de la liste ne comprend pas les organismes exerçant des fonctions juridictionnelles, par ailleurs visés par l'article 9 de la *Loi sur la justice administrative*, non plus que les comités internes à un organisme ou à un ministère, les organismes jouissant d'une existence légale mais inexistants dans les faits, les organismes dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, les organismes pour lesquels il est impossible de déterminer si la majorité des membres est nommée par le gouvernement ou un ministre et les organismes dont le personnel n'est pas nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. Compte tenu de cette dernière exigence, la Commission de la construction, la Commission des valeurs mobilières, le Conseil des services essentiels et la Régie de l'énergie ont été notamment exclus.

---

134 Précitée, note 8.

Le Conseil a donc considéré comme étant des organismes les comités, conseils, fonds, régies, commissions, commissaires, agences, offices, sociétés ou tribunaux institués par une loi. D'ailleurs, la diversité de la terminologie utilisée pour désigner les organismes gouvernementaux aurait, selon le président du Conseil, ajouté à la difficulté de classification. Quant à la notion de « membre d'un organisme », elle a été interprétée largement. Par exemple, les organisations dont les fonctions sont attribuées à une personne dont la nomination relève du gouvernement ou d'un ministre, tels le Commissaire à la déontologie policière, le Curateur public et l'Inspecteur général des institutions financières, ont été retenues. Les membres d'un organisme désigné d'office parce qu'ils occupent ailleurs une charge attribuée par le gouvernement ou un ministre ont été considérés nommés par le gouvernement ou un ministre[135].

À l'occasion de l'établissement de la liste, le Conseil aurait voulu faire un inventaire de tous les pouvoirs décisionnels des ministères et des organismes exerçant une fonction administrative et classer chacun de ces pouvoirs selon la typologie de la loi. Le Conseil déclare toutefois que certaines difficultés d'interprétation et une participation mitigée l'ont amené à privilégier plutôt une méthodologie lui permettant de dresser la liste des ministères et des organismes constituant l'administration gouvernementale, sans égard aux fonctions qu'ils exercent, c'est-à-dire sans prendre position sur le fait qu'ils prennent ou non des décisions en vertu de normes ou sans distinguer si l'organisme exerce une fonction administrative, par exemple de consultation, d'enquête ou de régulation.

2. L'identification des organismes exerçant une fonction juridictionnelle

Dans une deuxième partie, le Conseil a dressé la liste des « organismes de l'ordre administratif chargés de trancher des litiges », au sens de l'article 9, et des autorités décentralisées susceptibles d'être parties à un litige avec un administré. Le Conseil a également inscrit à la liste les organismes qui ont pour fonction, entre autres, de trancher des litiges, sans exiger que l'organisme n'exerce de telles fonctions de manière exclusive. Enfin, le Conseil a considéré la notion de litige dans un sens large pour couvrir toute insatisfaction exprimée quant à une action ou à une décision de l'autorité administrative ou de l'autorité décentralisée. Il a retenu ainsi toutes les formes de différends.

---

135 Par exemple, la Régie de l'assurance-dépôts du Québec et le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers.

Par ailleurs, comme l'exercice d'une fonction juridictionnelle en matière administrative suppose une opposition entre un administré et une autorité administrative ou décentralisée, un organisme juridictionnel comme la Régie du logement, par exemple, qui tranche des litiges entre des parties privées, n'est pas compris dans la liste du Conseil. De même, sont également exclus les organismes qui décident de litiges dans le domaine des relations de travail ou dans le cadre de relations contractuelles, tels l'arbitre nommé en vertu de la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics*[136], le Comité de déontologie policière, la Commission de la fonction publique, la Commission de reconnaissance des associations d'artistes, la Commission des relations du travail et la Régie du logement.

Pour le Conseil, l'organisme chargé de trancher le litige devait être désintéressé quant à l'issue du litige et être l'équivalent du tiers neutre auquel les parties s'en remettent. Le Conseil, s'appuyant sur la règle énoncée à l'article 7 de la loi, a exclu les organes constitués au sein des ministères et des organismes pour réexaminer et réviser une décision administrative, même si, en certains cas, la jurisprudence pouvait les avoir qualifiés de « quasi judiciaire ». Il a enfin exclu les cas où l'organisme se saisit lui-même d'un litige.

2.2.2 La mise à jour de la liste

La liste établie par le Conseil est mise à jour annuellement[137]. Dans ce but, le Conseil répertorie toutes les dispositions législatives adoptées depuis la dernière publication susceptibles de modifier la liste et demande à tous les ministères et les organismes apparaissant à la liste de confirmer ou de corriger l'information publiée à leur égard[138].

2.2.3 L'objectif de la liste

Pour le Conseil, la liste constitue « un outil qui facilite la détermination de l'application des règles du Titre I de la *Loi sur la justice administrative* »[139]. Elle sert donc à informer les citoyens sur les rôles et les responsabilités des nombreux acteurs de la justice

---

136 L.R.Q., c. R-10.

137 (2001) 20 G.O. I, 563 et (2002) 18 G.O. I, 504.

138 Au jour de l'examen, la majorité des corrections apportées aux renseignements par les ministères et les organismes concernaient le texte de leur mission et de leurs fonctions.

139 Conseil de la justice administrative, *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, p. 13.

administrative. Il faut pourtant rappeler qu'en exigeant que le personnel soit nommé selon la *Loi sur la fonction publique*, certains organismes sont exclus[140].

Commentaires et recommandations

La liste des ministères et des organismes a pour but de permettre aux citoyens de savoir si les ministères, les organismes et les autorités avec lesquels ils sont en relation sont assujettis aux obligations de la *Loi sur la justice administrative*; il s'agit donc d'un moyen pour favoriser l'accessibilité à cette justice. Le fait que l'ensemble de l'information ne soit pas disponible peut, pour certains, sembler contradictoire avec cet objectif. Cependant, l'inclusion d'organismes sans égard au fait qu'ils prennent ou non des décisions individuelles peut induire en erreur parce que la liste mentionne alors des organismes n'ayant aucun pouvoir décisionnel à l'égard d'un administré[141]. En outre, la loi ne visait pas à ce que cette information porte sur les rôles et les responsabilités de tous les organismes publics, quoique l'on ne puisse nier que cette information puisse être d'intérêt pour les administrés.

Compte tenu de ses ressources et de la difficulté de la tâche, le Conseil a mis trois ans pour établir une première liste. Par ailleurs, la mise à jour annuelle est effectuée sans trop de difficultés.

Sur ce dernier point, il semble qu'il faille éviter, en invoquant un souci d'information, de dénaturer la notion même de justice administrative ou d'occulter les lignes de partage de la loi entre ce qui ressortit à l'exercice d'une fonction administrative par rapport à une fonction juridictionnelle. En effet, la loi inclut dans la fonction administrative la prise de certaines décisions que les tribunaux ont pu qualifier de quasi judiciaires en raison du processus décisionnel choisi par le décideur, mais qui appartiennent néanmoins au domaine de la régulation économique ou de l'intérêt public. Par ailleurs, en matière juridictionnelle, la loi n'a pas pour objet de reproduire les exigences de la *Charte des droits et libertés de la*

---

140 Le président du Conseil considère que la définition de l'administration gouvernementale prévue à la loi devrait être élargie pour que l'administré ait une vue d'ensemble de tous les organismes qui rendent des décisions individuelles dans l'exercice d'une fonction administrative et qui sont soumis au devoir d'agir équitablement.

141 Pour pallier cette difficulté, le Conseil a donc jugé approprié d'ajouter dans la liste un court énoncé de la mission et des fonctions des divers ministères et organismes.

personne[142] ni non plus celui de viser tous les organismes de l'ordre administratif exerçant une fonction juridictionnelle, lesquels demeurent soumis aux obligations de la *Charte*. La justice administrative vise essentiellement le rapport entre l'administré et l'État et non les rapports dans des domaines de droit privé, même si des organismes de l'État y agissent, par exemple la Régie du logement. Il faut ici distinguer entre le domaine propre de la justice administrative et celui des décideurs administratifs que la loi peut par ailleurs assujettir, sous l'angle déontologique, à l'examen du Conseil.

La teneur des commentaires reçus et l'état des travaux ne semblent pas justifier que le champ d'application de la loi soit étendu à d'autres organismes que ceux visés par les articles 3 et 9.

2.3. La fonction réglementaire

2.3.1. L'ÉDICTION DU CODE DE DÉONTOLOGIE APPLICABLE AUX MEMBRES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

L'article 180 de la loi confie au Conseil le mandat d'édicter un code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec. Avant d'adopter ce code, le Conseil doit consulter le président, le vice-président et les membres du Tribunal; par la suite, il doit le soumettre à l'approbation du gouvernement.

Dès ses premières réunions, le Conseil a donné priorité aux travaux de conception et de rédaction du code[143], lesquels ont été entrepris dès septembre 1998. Bien que les lois constitutives de la Commission des lésions professionnelles et de la Régie du logement prévoient que le gouvernement adopte les codes applicables à leurs membres, après, dans le premier cas, consultation du président, un groupe de travail a alors été formé, regroupant des représentants des trois organismes, pour favoriser l'harmonisation de ces trois codes.

Toutefois, le 9 décembre 1999, le projet préparé par le groupe de travail a été rejeté unanimement par le Tribunal administratif. L'harmonisation entre les trois codes de déontologie semblait alors inaccessible malgré les efforts tentés par le président du Conseil.

---

142 Précitée, note 6.
143 Procès-verbaux des réunions tenues le 29 septembre 1998, p. 3, et le 29 avril 1999, p. 2.

Néanmoins, les travaux se sont poursuivis et le 19 avril 2001, le *Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec* était adopté par le Conseil à l'unanimité des voix. Ce code a alors été acheminé au ministre de la Justice pour que l'approbation du gouvernement puisse être obtenue. Pour tenir compte des commentaires du ministre, une disposition a été modifiée, acceptée par le Conseil le 11 avril 2002 et soumise en juin 2002 à la consultation des membres du Tribunal qui l'ont également acceptée. Le code a donc été adopté par le Conseil le 30 janvier 2003 et acheminé au ministre de la Justice.

Commentaires et recommandations

Le Code de déontologie des membres de la Régie du logement est en vigueur depuis le 7 novembre 2002[144] et des projets visant les membres du Tribunal administratif du Québec et de la Commission des lésions professionnelles ont été publiés à la *Gazette officielle du Québec*[145]. L'effort d'harmonisation souhaité semble avoir été tenté par les instances gouvernementales puisque ces codes seraient assez semblables. Il faut, à cet égard, souligner qu'en chacun de ces cas, il appartient au ministre responsable de l'organisme, soit le ministre de la Justice, le ministre du Travail ou le ministre des Affaires municipales, d'en recommander l'approbation ou l'édiction par le gouvernement.

Toutefois, même si les codes de déontologie spécifiques du Tribunal administratif et de la Commission des lésions professionnelles n'ont pas été approuvés ou adoptés par le gouvernement et ne sont donc pas en vigueur, l'éthique des membres de ces organismes est régie par le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*[146] et les dispositions transitoires des différentes lois. Les administrés peuvent donc porter plainte auprès du Conseil contre des membres de ces organismes pour un manquement déontologique. Il demeure cependant que ces codes devant répondre à des exigences adaptées aux rôles de ces divers tribunaux, il serait approprié que les textes en soient approuvés ou adoptés par le gouvernement le plus rapidement possible.

---

144 Décret 1200-2002, (2002) 43 G.O. II, 7350.
145 Précités, notes 66 et 31.
146 Précité, note 9.

Si l'on considère que la raison d'être de la déontologie est de soutenir la confiance du public, une éventuelle disparité des règles de déontologie applicables aux quatre organismes juridictionnels soumis à la compétence du Conseil s'expliquerait mal. Certes, la composition de chacun ou des fonctions spécifiques peuvent justifier certaines distinctions, mais de manière générale, comme tous les membres exercent des fonctions juridictionnelles, les administrés sont en droit de s'attendre à une conduite semblable de la part de tous les membres des tribunaux administratifs concernés. La loi devrait donc confier au Conseil le soin de recommander d'éventuelles modifications aux codes de déontologie des organismes juridictionnels dont les membres sont assujettis à sa compétence, y compris les harmoniser ou même les refondre en un seul. En outre, il y aurait peut-être lieu, lorsque le code applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec aura été adopté, d'en confier l'adoption au gouvernement, après consultation des membres, ainsi qu'il en est dans les autres cas.

2.3.2. L'ÉDICTION DE RÈGLES DE PREUVE ET DE PROCÉDURE APPLICABLES À LA CONDUITE DE SES ENQUÊTES

La procédure que le Conseil doit suivre dans l'examen des plaintes qu'il reçoit et, le cas échéant, dans les enquêtes qu'il mène est prévue par la *Loi sur la justice administrative*, complétée par le règlement qui doit être pris à l'initiative du Conseil.

L'article 179 de la loi prévoit en effet que le Conseil peut, par règlement, prendre des règles de preuve et de procédure applicables à la conduite de ses enquêtes. Ce règlement est soumis à l'approbation du gouvernement.

À la date de l'évaluation de la mise en œuvre de la loi, rien n'indiquait que le Conseil ait adopté un règlement ou qu'il ait transmis un texte pour obtenir cette approbation. Le Conseil a néanmoins retenu, à titre indicatif, des règles sur le traitement des plaintes qui ne le lient cependant pas puisqu'il peut choisir de s'en écarter.

Commentaires et recommandations

Invoquant sa création récente et sa brève expérience et souhaitant que les règles de preuve et de procédure applicables à la conduite de ses enquêtes tiennent compte de l'expérience

et des besoins réels, le Conseil a préféré remettre à plus tard l'élaboration d'un projet de règlement.

Sa responsabilité en la matière étant importante, il conviendrait pourtant que le Conseil adopte le plus rapidement possible des règles applicables à la conduite des enquêtes. Quatre lois lui confient en effet la responsabilité de recevoir et d'examiner les plaintes portées à l'encontre des membres de quatre tribunaux administratifs. D'autant qu'il n'est pas exclu que ces règles soient périodiquement révisées pour tenir compte de l'expérience acquise au fil des ans. Il n'est guère rassurant, ni pour les membres, ni pour les citoyens, que les règles soient laissées à l'appréciation du Conseil au gré des cas.

2.4. La fonction d'enquête

La loi prévoit, aux articles 182 à 192, la procédure générale de traitement des plaintes portées contre un membre du Tribunal administratif du Québec et, en vertu des lois constitutives de ces organismes, contre un membre de la Commission des lésions professionnelles, un membre de la Régie du logement ou un membre de la Commission des relations du travail pour un manquement au code de déontologie, à un devoir imposé par la loi ou aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ou aux fonctions incompatibles.

La plainte peut être portée par toute personne. Écrite et sommairement motivée, elle fait l'objet d'un examen par le Conseil. Si elle est manifestement mal fondée, ce dernier la rejette; si elle est déclarée recevable par le Conseil, ou si elle est portée par le ministre, le Conseil constitue un comité de trois membres pour faire enquête et statuer sur la plainte en son nom.

Si le comité considère la plainte fondée, il peut recommander au Conseil d'adresser une réprimande au membre concerné, ou de saisir le ministre d'une recommandation quant à la suspension ou à la destitution du membre.

Les dispositions plus spécifiques des articles 193 à 198 concernent les enquêtes faites à la demande du ministre pour déterminer si un membre souffre d'une incapacité permanente ou s'il convient de révoquer de sa charge administrative le président ou un vice-président de l'un ou l'autre des quatre organismes visés.

2.4.1. LA NATURE DES PLAINTES

À la date de l'évaluation, 103 plaintes avaient été soumises au Conseil depuis sa création. Ces plaintes se répartissent ainsi entre les organismes :

Tableau 18 **Nombre de plaintes par tribunal concerné**

	Régie du logement	Tribunal administratif du Québec	Commission des lésions professionnelles	TOTAL
1998-1999	11	1	—	12
1999-2000	6	2	5	13
2000-2001	12	8	2	22
2001-2002	23	1	13	37
2002- Jusqu'au 15 octobre	7	5	7	19
TOTAL	59	17	27	103

La majorité des plaintes reçues exprime l'insatisfaction du plaignant quant à la décision rendue par le tribunal concerné. Deux autres motifs sont fréquemment allégués : un manquement au devoir d'impartialité ou un manque de courtoisie de la part du décideur. Toutes ces plaintes, sauf une portée par un membre du Conseil, le président du Tribunal administratif, l'ont été par des personnes ayant été partie devant l'un ou l'autre des tribunaux visés. Aucune plainte n'a été portée par un ministre.

Tableau 19 **Motifs allégués au soutien des plaintes**

Note : Pour la confection de ce tableau, les résultats ont été exceptionnellement colligés jusqu'au 31 octobre 2002. Des 103 plaintes reçues, la majorité mentionnent plus d'un motif.

Contestation de la décision rendue	68	Ces plaintes font mention d'erreur de fait ou de droit ou contestent la manière dont la preuve a été appréciée ou reçue.
Manquement au devoir d'impartialité	38	Les plaintes contestant la décision font souvent état d'un manquement du décideur à son devoir d'impartialité.
Manquement au respect et à la courtoisie ou absence de considération envers la personne qui se présente devant le tribunal	34	Les administrés sont sensibles à l'attitude qu'adopte le décideur à leur égard.
Défaut de veiller à ce que chaque partie ait la possibilité de faire valoir ses prétentions pleinement	15	Les plaignants prétendent ne pas avoir eu la possibilité de s'exprimer comme ils le souhaitaient devant le tribunal.
Délai déraisonnable pour rendre la décision	5	Quatre de ces cinq plaintes ont été formulées par la même personne, alors que le délai prévu par la loi pour rendre la décision n'était pas expiré.
Traitement administratif du dossier	4	Ces plaintes formulent des reproches à l'égard du personnel du tribunal.
Défaut d'avoir apporté un secours équitable aux parties	3	
Conflit d'intérêts	3	
Comportement portant atteinte à la dignité du tribunal	3	
Propos discriminatoires	2	Les allégations font état de tels propos sur la base du handicap et de l'origine ethnique.
Défaut d'avoir maintenu à jour ses compétences	2	Ce motif est invoqué lorsque la décision rendue est contestée.
Abus de pouvoir	2	
Exercice de la charge d'un président ou d'un vice-président	2	
Défaut ou insuffisance de motivation de la décision	1	
Défaut de veiller au bon déroulement de l'audition	1	
Situation de nature à porter atteinte à l'exercice de ses fonctions	1	
Exercice à titre exclusif des fonctions de membre	1	La plainte a été formulée par le président d'un des tribunaux à l'encontre d'un de ses membres.

2.4.2. LA GESTION DES PLAINTES

La gestion et le suivi des dossiers de plaintes sont principalement assurés par le personnel du Conseil, à partir de dossiers constitués sur support papier. Un état des données est tenu à jour régulièrement et distribué aux membres à chacune des séances du Conseil. L'information de gestion, notamment les calendriers, les ordres du jour et les procès-verbaux de ses séances, est aussi publiée dans le site Web du Conseil. Afin de recenser plus efficacement l'information sur chacune des plaintes reçues, d'en faciliter l'analyse et de simplifier le suivi des dossiers, une banque de données informatisée de gestion des plaintes a été implantée en 2001-2002, inspirée du système utilisé par le Conseil de la magistrature du Québec et permettant de compiler les données et de produire des rapports simples.

La réception des plaintes

Un accusé de réception de sa plainte est transmis au plaignant, accompagné de renseignements sur le processus de traitement des plaintes. Une copie de cette plainte est transmise au membre qui en fait l'objet, à laquelle est jointe une copie de l'accusé de réception et des documents complémentaires versés au dossier.

Même si la plainte doit être écrite et motivée, certaines ne le sont pas. Dans ces cas, le personnel du Conseil explique au plaignant qu'il est nécessaire de procéder par écrit ou lui demande de préciser les motifs de sa plainte. Selon l'information recueillie, les membres du personnel du Conseil prêtent souvent assistance au plaignant pour la formulation de sa plainte, notamment en lui fournissant les renseignements utiles et la documentation pertinente. Lorsque, dans un délai raisonnable, aucun motif n'est fourni, la plainte est néanmoins portée à l'attention du Conseil et le personnel en informe le plaignant par écrit en lui précisant la date de la séance à laquelle le dossier sera présenté. Par ailleurs, dès qu'un dossier est complet, il est soumis à la prochaine séance du Conseil.

L'examen de la recevabilité des plaintes

Le Conseil, lorsqu'il est saisi d'une plainte, examine cette plainte, décide de sa recevabilité et informe le plaignant et le membre de sa décision.

Dès le début de ses activités le Conseil a constaté qu'il était difficile de recueillir les renseignements nécessaires pour disposer adéquatement de la recevabilité d'une plainte. Les articles 184.1 et 184.2, introduits par la *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*, précisent à cet égard que le Conseil peut demander des explications au membre faisant l'objet de la plainte, requérir de toute personne les renseignements qu'il estime nécessaires et prendre connaissance des dossiers pertinents, malgré leur caractère confidentiel. Compte tenu de ces modifications aux règles sur l'examen de la recevabilité d'une plainte et de celles apportées à sa composition, le Conseil prévoit devoir réajuster ses façons de faire.

Lorsqu'il doit décider de la recevabilité d'une plainte, le Conseil s'assure que le fondement de la plainte est déontologique, constate si les faits se sont produits et évalue la gravité objective des faits, mais sans se prononcer sur le manquement ou non aux règles déontoiogiques.

Un comportement peut être non souhaitable sans être suffisamment grave. Le Conseil apprécie cette gravité en considérant si le comportement reproché peut amener une personne bien informée de la situation à conclure qu'il constitue un manquement déontologique dont la gravité est suffisante pour porter atteinte à la confiance du public[147].

Le Conseil a suggéré de modifier la loi pour lui permettre, au moment de l'examen de la recevabilité d'une plainte, de la rejeter non seulement parce qu'elle n'est pas fondée, mais également lorsque son importance ne justifierait pas la tenue d'une enquête. Le Conseil s'inspirait ainsi de l'article 267 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*[148].

Au moment de l'évaluation de la mise en œuvre de la loi, 77 plaintes avaient, à l'étape de la recevabilité, été considérées manifestement non fondées, alors que cinq avaient donné lieu à la formation d'un comité d'enquête. Depuis le 1er avril 2001, une seule enquête avait été tenue.

---

147 Voir, par exemple, le dossier numéro 42 où le décideur aurait été « bête et sec » et où le Conseil a, le 18 avril 2001, décidé que « les paroles du régisseur n'étaient pas de nature à discréditer la confiance des citoyens ».

148 L.R.Q., c. T-16.

Les enquêtes

Des cinq enquêtes tenues, aucune n'a entraîné la recommandation d'une sanction soit parce que la plainte était non fondée soit qu'elle était sans objet. En conséquence, aucune recommandation de sanction n'a été retenue par le Conseil. Néanmoins, dans un cas, les faits du dossier ont incité le Conseil à recommander à la Régie du logement d'assurer la formation de ses membres en matière de conciliation. Considérant que son rôle est de maintenir la confiance du public à l'égard de la justice administrative, le Conseil estime important que des sanctions au moins éducatives et non punitives soient prises[149].

Tableau 20 **Nombre de dossiers de plaintes selon le motif de fermeture**

	Plaintes fermées à l'étape de la recevabilité	Plaintes jugées non fondées par un comité d'enquête	Plaintes déclarées sans objet par un comité d'enquête	Plaintes jugées fondées par un comité d'enquête	TOTAL
1998-1999	3	—	—	—	3
1999-2000	17	1	1	—	19
2000-2001	20*	2	—	—	22
2001-2002	31	1	—	—	32
2002 jusqu'au 15/10	6	1	—	—	7
TOTAL	77	5	1	—	83

* *Deux dossiers ont été fermés administrativement à la suite de renseignements complémentaires obtenus pour préciser la portée de la plainte.*

Enfin, l'article 173 de la loi prévoit que les séances du Conseil sont publiques, sauf si, pour préserver l'ordre public, le huis clos est prononcé; l'article 10 du projet de règles sur le traitement d'une plainte qu'il s'est donné prévoit qu'il siège également à huis clos lorsqu'il examine la recevabilité d'une plainte. Par ailleurs, en vertu de l'article 27 de ce même projet de règles, l'audience du comité d'enquête est publique, sauf huis clos.

Les rapports des comités d'enquête sont publiés dans le site Web du Conseil.

---

[149] Voir le procès-verbal du 22 juin 1999 où, à « la question de savoir si le Conseil existe pour la protection du public, les membres pensent que non. Le Conseil a d'abord pour rôle de s'assurer que la confiance du public est maintenue dans la justice administrative ».

Les délais de traitement des dossiers[150]

Dans sa déclaration de services aux citoyens, le Conseil s'est fixé des objectifs particuliers relativement aux délais de traitement des dossiers de plaintes. Ces engagements portent sur les délais pour accuser réception, pour décider de la recevabilité de la plainte, pour entreprendre l'enquête, pour aviser le plaignant et le membre concerné des résultats de l'enquête et leur remettre le rapport d'enquête.

Le délai moyen écoulé entre la date de réception de la plainte et la date de la considération du rapport d'enquête par le Conseil est de 449 jours.

- *Le délai pour accuser réception*

Cette déclaration de services aux citoyens prévoit un délai maximal de cinq jours ouvrables pour transmettre l'accusé de réception. Selon les données compilées par le Conseil pour l'année 2001-2002, le délai moyen est de trois jours.

- *Le délai pour statuer sur la recevabilité d'une plainte*

Dans sa déclaration de services aux citoyens, le Conseil s'engage également à statuer sur la recevabilité des plaintes dans les trois mois de l'ouverture du dossier. Si ce délai ne peut être respecté, il s'engage, avant qu'il ne soit expiré, à aviser les intéressés de ce fait et à les informer des démarches entreprises. Le délai moyen est actuellement de 75 jours.

- *Le délai pour entreprendre l'enquête*

La déclaration de services prévoit que, sauf empêchement, la date de l'audience du comité d'enquête doit être fixée dans les 45 jours de la décision sur la recevabilité de la plainte. Dans les faits, le Conseil forme le comité d'enquête immédiatement après la prise de cette décision. Toutefois, un délai moyen de 176 jours s'écoule avant que l'avis convoquant à une audience ne soit notifié.

---

150 Sauf quant au délai pour accuser réception, les délais moyens sont calculés à compter de l'institution du Conseil. Or, les objectifs de délais fixés par la déclaration de services aux citoyens n'ont été adoptés qu'en avril 2001.

- *Le délai de remise du rapport d'enquête*

La déclaration de services prévoit qu'un comité d'enquête chargé de statuer sur une plainte doit transmettre son rapport au Conseil dans les trois mois de la fin de l'enquête. Aucun délai n'est prévu quant à la durée même de l'enquête, ce délai variant selon les particularités de chaque affaire. Le Conseil estime qu'entre la date de la constitution du comité d'enquête et la date de la signature du rapport d'enquête, 364 jours se sont en moyenne écoulés. Il faut, selon lui, dans l'évaluation de ce délai, prendre en compte le fait que seulement six enquêtes ont été jusqu'à présent tenues et que deux d'entre elles ont été suspendues durant plusieurs mois en raison de l'état de santé du membre visé par la plainte.

- *Le délai pour aviser du résultat de la plainte*

Le Conseil ne s'est pas imposé de délai pour clore le dossier après réception du rapport du comité d'enquête. Dans les faits, le rapport est étudié à la première séance du Conseil suivant la réception du rapport. Par ailleurs, la déclaration de services prévoit que le rapport du comité d'enquête est transmis au plaignant et au membre visé par la plainte dans les cinq jours ouvrables suivant l'adoption de la résolution du Conseil sur le rapport.

Commentaires et recommandations

Sur la réception des plaintes

La conduite adoptée par le Conseil, selon laquelle il incite et aide le plaignant à formuler sa plainte par écrit ou à la motiver est conforme à l'esprit de la justice administrative. Cependant, la loi faisant obligation au plaignant de motiver sa plainte, du moins sommairement, le secrétaire du Conseil devrait d'office fermer le dossier si, dans un délai acceptable et malgré son intervention, il n'a reçu aucun motif. Quant au processus d'examen des plaintes, les difficultés constatées devraient être résolues par les modifications récentes apportées à la loi.

Sur la recevabilité des plaintes et leur sanction

Lorsqu'il statue sur la recevabilité d'une plainte, le Conseil apprécie la gravité objective des faits. En appliquant ce critère, il est possible de prétendre que le Conseil oriente la

recevabilité de la plainte d'abord en fonction de la sanction susceptible d'être subie, plutôt qu'en fonction de la reconnaissance d'un manquement à la déontologie.

La position du Conseil sur la recevabilité équivaut, jusqu'à un certain point, à une remise en cause des sanctions prévues par la loi. D'ailleurs, pour ses membres, le fait d'imposer une réprimande ou une suspension minerait la confiance du public dans l'institution, car comment maintenir cette confiance lorsqu'un membre d'un organisme a subi une telle sanction ?

Il est par ailleurs certain que les plaintes peuvent porter sur des comportements ou sur des manquements dont la gravité ne justifie pas la mise en branle d'une enquête formelle, compte tenu du temps, des coûts et du processus fortement judiciarisé qu'elle suppose. Il est en outre probable que les comportements et les manquements retenus ou dénoncés à la suite d'une enquête ne justifieraient pas nécessairement les sanctions prévues par la loi. De sorte qu'il faut, dans cette perspective, admettre que les sanctions prévues peuvent être trop lourdes dans un grand nombre de cas et que, souvent, plutôt que d'imposer une sanction, il vaudrait mieux envisager des mesures de conciliation, de prévention ou de correction. Il demeure en effet que le maintien de la confiance du public dans l'institution exige qu'un manquement, même mineur, dénoncé par un administré doive faire l'objet d'attentions afin d'éviter qu'il ne soit considéré acceptable. À cet égard, l'approche préventive plutôt que punitive retenue par le Conseil lorsqu'il privilégie, plutôt que la stricte sanction, l'organisation de sessions de formation pour les membres des tribunaux administratifs sur les problèmes identifiés devrait être maintenue. Il serait donc opportun que la loi soit revue pour confier au Conseil un rôle de prévention et prévoir les mesures qu'il pourrait adopter lorsque la gravité des faits ou des comportements dénoncés par les administrés dans une plainte ne requiert pas la mise en branle d'un processus d'enquête.

Sur la transparence du processus

La publicité des séances du Conseil assure la transparence de son processus de traitement des plaintes et permet de préserver la confiance des administrés dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Il est cependant permis de se demander si la systématisation du huis clos pour l'examen de la recevabilité des plaintes est une mesure de préservation de l'ordre public ou s'il ne s'agit pas plutôt d'une mesure pour préserver la réputation des membres concernés. Le principe de la publicité de la justice ne requerrait-il pas que ces questions soient considérées à huis ouvert?

Sur les délais du processus

Il serait difficile d'évaluer correctement les délais pris pour le traitement des plaintes, compte tenu des perturbations que le Conseil a connu quant à sa composition et au renouvellement du mandat de ses membres. La situation doit cependant être suivie de près puisqu'il est important, pour maintenir le lien de confiance dans la justice administrative, que les plaintes soient traitées avec célérité et que, notamment, le long délai moyen de 449 jours écoulé entre la date de la réception de la plainte et celle de la considération du rapport d'enquête soit diminué.

CONCLUSION

Le présent rapport donne suite à la volonté exprimée par l'Assemblée nationale de procéder, cinq années après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la justice administrative,* le 1er avril 1998, à l'évaluation de sa mise en œuvre.

La méthodologie retenue pour effectuer cette évaluation a été de recueillir de l'information sur les mesures prises et les mécanismes mis en place dans les ministères et les organismes parties de l'Administration gouvernementale pour assurer le respect des droits des administrés et des obligations imposées par la loi et pour favoriser l'atteinte des objectifs d'accessibilité, de célérité et de qualité qui y sont inscrits

Cet examen a été fait auprès de 43 ministères et organismes qui ont considéré prendre des décisions individuelles à l'égard des administrés et plus particulièrement auprès de 20 d'entre eux pour approfondir certains aspects de la mise en œuvre. Il a aussi été effectué auprès de quatre organismes exerçant des fonctions juridictionnelles, soit la Commission des lésions professionnelles, le Commissaire de l'industrie de la construction et, pour cette partie de leurs fonctions qui est juridictionnelle, la Commission d'accès à l'information et la Commission municipale du Québec, de même qu'auprès du Tribunal administratif du Québec et du Conseil de la justice administrative.

L'évaluation générale

Les constats dégagés de cet examen sont positifs. Les principes qui fondent la loi et les objectifs qu'elle porte sont acceptés par tous, quoique les mesures prises et les mécanismes mis en place puissent varier.

En ce qui a trait à l'exercice des fonctions administratives, il convient de souligner les efforts faits par les ministères et les organismes pour recentrer leurs services sur les besoins des citoyens, notamment par l'établissement de priorités et d'objectifs, pour réviser leurs façons de faire afin de tenir compte des exigences de la loi et des besoins identifiés auprès des administrés et, enfin, pour informer les citoyens, non seulement sur leurs services, mais aussi sur les exigences à la base des décisions qu'ils doivent prendre. Il faut noter de même les travaux faits pour simplifier les processus et le langage administratif, pour assurer le respect du

droit et des personnes, pour améliorer la qualité des communications et pour décider dans des délais raisonnables.

L'exercice de la fonction juridictionnelle obéit à certaines exigences qui lui sont propres, qu'il s'agisse d'assurer l'impartialité, la publicité des audiences, la loyauté du débat et le rapprochement des parties ou la clarté dans la prise de décision. Les organismes particulièrement visés ont, eux aussi, comme il ressort de l'examen, fait des efforts pour que leur manière d'agir respecte les exigences de la justice administrative et permette d'atteindre les objectifs fixés par la loi.

Dans ce contexte, des mesures ont particulièrement été prises pour favoriser l'accessibilité dont la diffusion de l'information, la présentation des membres et des règles de déroulement des instances en début d'audiences, la tenue de celles-ci à proximité du domicile du citoyen, l'utilisation des technologies dans les communications à distance, etc. Sous l'angle de la célérité, différentes mesures ont été prises pour fixer des objectifs de délai et pour les respecter, alors qu'en matière de qualité, des accents importants ont été placés sur la clarté des décisions en favorisant la formation des membres, non seulement dans les matières dont ils ont la charge, mais aussi sur la rédaction.

Le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative, deux organismes constitués par la *Loi sur la justice administrative*, ont donc fait l'objet d'un examen attentif.

Le Tribunal administratif du Québec est au cœur de la justice administrative. Il s'agit d'un organisme juridictionnel multidisciplinaire dont la compétence est étendue et variée. Il intervient, par ses sections, dans les affaires sociales, immobilières et économiques, ainsi que dans des matières qui concernent le territoire et l'environnement. Il a été l'objet de contestations judiciaires portant sur son indépendance institutionnelle et l'impartialité de ses membres. Aujourd'hui, compte tenu des quelques modifications qui ont été faites pour resserrer certaines règles, la validité du Tribunal a été confirmée. Considérant la charge de dossiers dont il a hérité, le nombre d'affaires portées devant lui et ses ressources constantes, il est permis d'affirmer que le Tribunal fait l'objet d'une gestion rigoureuse, même si des améliorations demeurent possibles, notamment quant à la gestion des remises et de certains délais.

Le Conseil de la justice administrative est en quelque sorte un organisme qui permet de relier les personnes qui œuvrent au quotidien dans des organismes juridictionnels de l'ordre administratif et les citoyens et d'offrir en matière de justice administrative un forum où des spécialistes siègent avec une majorité de représentants du public. Le Conseil a dû faire face à certaines difficultés de fonctionnement dans les dernières années. La réorganisation en cours depuis le printemps 2002 devrait cependant lui fournir une nouvelle vitalité dans l'accomplissement de ses fonctions de conseil, particulièrement en matière de procédure, d'information, de réglementation et d'enquête sur les plaintes portées contre des membres des organismes juridictionnels soumis à sa compétence déontologique. Il demeure néanmoins que le Conseil a élaboré le Code de déontologie des membres du Tribunal administratif et entrepris de nombreuses tâches d'information du public dont la publication de la liste des ministères et des organismes constituant l'Administration gouvernementale et des organismes juridictionnels de l'ordre administratif n'est pas la moindre.

L'avenir de la justice administrative

Dans les prochaines années, certains gestes devront être posés. En voici quelques-uns qui découlent de l'évaluation faite sur la mise en œuvre de la loi.

En ce qui concerne les ministères et les organismes qui constituent l'Administration gouvernementale, il apparaît que de l'information plus précise doit leur être donnée pour clarifier la portée d'application de la loi, notamment quant aux décisions qu'elle vise. De même, des analyses devront être faites pour vérifier l'extension possible de la loi à des organismes considérés comme faisant partie de l'Administration gouvernementale au sens de la *Loi sur l'administration publique* et non au sens de la *Loi sur la justice administrative*. Enfin, le ministère de la Justice doit, en participant régulièrement à des formations, à des colloques ou à des séances d'échanges, favoriser une meilleure connaissance de la loi et renforcer les liens entre celle-ci et d'autres instruments comme la *Loi sur l'administration publique* et les valeurs de compétence, d'impartialité, d'intégrité, de loyauté et de respect qui sont celles de l'Administration gouvernementale québécoise. Dans les différents ministères et organismes, il conviendrait de poursuivre l'établissement de communications plus rapides et de qualité avec les citoyens, notamment par l'identification des agents chargés des dossiers. L'utilisation des technologies de l'information doit aussi être prise en considération lorsque les volumes d'intervention le justifient. Des efforts sont encore à faire pour mieux respecter les délais de

transmission des dossiers administratifs au Tribunal et pour mieux respecter les dispositions des articles 5 à 8 de la loi, notamment quant à la communication des intentions de l'Administration, des plaintes et des oppositions. Il faut également, dans la poursuite des objectifs de la loi, accentuer le caractère administratif des processus des organismes de régulation agissant selon des critères d'intérêt public et évaluer le champ d'application possible des modes amiables dans les matières administratives. Sur un autre plan, il paraît souhaitable de constituer des lieux d'échanges sur la justice administrative pour favoriser la diffusion des pratiques dignes d'intérêt.

Les organismes juridictionnels, autres que le Tribunal administratif du Québec, peuvent tirer profit de certaines mesures que les uns ou les autres mettent en œuvre à des degrés divers. Ainsi, ces organismes pourraient avoir avantage à utiliser plus qu'ils ne le font aujourd'hui les conférences de gestion, les conférences préparatoires à l'audience ou les séances de conciliation, à reconnaître les accords intervenant en conciliation et à leur donner la force de leurs décisions. Sur un plan plus administratif, certains organismes pourraient faire un plus grand usage des technologies de l'information pour donner accès aux administrés à l'information contenue dans leur dossier. Ils pourraient aussi veiller à fixer des objectifs de délai en regard de chacune des phases de traitement des dossiers et revoir leurs politiques sur les remises. Les organismes doivent à tous égards maintenir l'accent sur la formation des membres, sur la qualité des décisions et sur les valeurs de la justice administrative. Il leur faudrait, en collaboration avec les autres organismes juridictionnels, mettre sur pied des mécanismes d'échanges sur leurs différents problèmes avec possiblement l'appui du Conseil de la justice administrative et, à titre d'exemple, étudier des questions étroitement liées à l'atteinte des objectifs de la loi, comme la situation des personnes agissant seules devant les organismes juridictionnels, celle de la preuve présentée devant eux lorsque cette preuve aurait dû être faite devant l'Administration gouvernementale chargée en première ligne de prendre la décision, ou encore celle de l'harmonisation de leurs règles déontologiques et de leurs règles de procédure.

Ces différents points valent aussi pour le Tribunal administratif du Québec. Celui-ci, d'ailleurs, en raison de sa spécificité et de son importance dans l'architecture du droit administratif, devrait assumer un certain leadership dans le développement de valeurs communes et de mécanismes d'échanges avec les autres organismes juridictionnels. Plus particulièrement, le Tribunal doit veiller à accentuer la multidisciplinarité non seulement de ses formations, mais également dans

ses différentes approches. Il doit aussi accentuer ses efforts pour accroître la souplesse et la simplicité dans ses procédures, tout en maintenant ses objectifs d'efficacité, pour mieux prendre en considération les attentes des administrés et pour satisfaire leur besoin de cohérence en matière de justice. Sous l'angle de la gestion, le Tribunal a choisi de développer chez les membres et chez son personnel un esprit commun et une volonté de partager les mêmes valeurs. Dans la même ligne de pensée et dans la poursuite de l'objectif de célérité, il importe qu'il œuvre désormais à l'expression d'une orientation générale sur les remises et les prolongations de délais, afin de favoriser la cohérence en ces matières.

Le Conseil de la justice administrative doit devenir un animateur de la justice administrative. Il pourrait ainsi entreprendre, en collaboration avec ses membres et les organismes juridictionnels, des analyses sur la procédure des organismes qui y sont représentés et effectuer des travaux pour en favoriser l'harmonisation. Il pourrait également animer des tables d'échanges entre ces organismes et participer à certaines formations, surtout en matière déontologique. À cet égard, il faut envisager de donner une permanence au secrétariat du Conseil. Il faut aussi considérer renforcer le rôle du Conseil en matière déontologique en faisant en sorte qu'il ne soit plus partie à l'adoption d'un code, mais qu'il lui soit attribué un rôle de conseil au gouvernement à l'égard de la déontologie de tous les organismes soumis à sa compétence déontologique. À ce sujet, il faut affirmer le caractère préventif de la déontologie, favoriser la formation des membres pour corriger les comportements dénoncés dont la gravité ne justifie pas une enquête, mais qui ne peuvent être ignorés si la justice administrative doit devenir une justice toujours plus parfaite. Ceci ne signifie pas que le caractère punitif de certaines sanctions ne doit pas être conservé puisqu'en certains cas, il peut s'imposer. Dans cette perspective, le Conseil devrait édicter rapidement des règles pour encadrer la conduite de ses enquêtes.

Au terme de cette évaluation de la mise en œuvre de la *Loi sur la justice administrative,* une conclusion positive s'impose. La loi permet de mieux servir les citoyens et les entreprises. Elle a rendu plus accessible la justice administrative en favorisant le dialogue entre l'Administration gouvernementale et les administrés, en améliorant la communication et en soulignant l'importance de l'information du citoyen. Elle a permis à l'Administration d'accentuer ses démarches pour fixer des objectifs de délai et les suivre en vue d'accroître la célérité de la justice. Enfin, elle a mis l'accent sur des attentes de qualité à tous les niveaux du processus décisionnel.

La justice appartient aux sociétés. Elle n'est pas transcendante, elle est toujours à réaliser. Comme le disait un ancien bâtonnier français, Mario Stasi, « Si la justice parfaite n'existe pas, il existe toujours une meilleure justice. La justice est donc une lucidité d'abord, une volonté ensuite, un combat toujours. C'est une vertu comme l'Espérance ».

Le présent rapport est en quelque sorte un exercice de lucidité. Il met en lumière les nombreuses forces de la justice administrative et souligne certaines faiblesses. La poursuite d'une meilleure justice, particulièrement quant à ses caractéristiques d'accessibilité, de célérité et de qualité, amène à tracer certaines lignes d'action pour le futur et à vouloir s'appliquer à leur réalisation, tout en sachant qu'au fur et à mesure du développement de la justice administrative, d'autres exigences se feront jour.

En définitive, le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la *Loi sur la justice administrative* amène à conclure à la nécessité de maintenir cette loi, de réaffirmer les lignes de partage entre les fonctions administratives et juridictionnelles, de poursuivre l'atteinte des objectifs de qualité, d'accessibilité et de célérité fixés par la loi et de poursuivre les efforts de simplification du droit administratif. Enfin, vu l'importance de cette loi et la convergence de ses buts avec ceux poursuivis par la *Loi sur l'administration publique* en ce qui concerne la qualité des services rendus aux citoyens, leur accessibilité et la célérité avec laquelle il est répondu à leurs demandes, il conviendrait que les ministères et les organismes, dans leur rapport annuel de gestion, fassent état des mesures qu'ils ont prises pour satisfaire aux obligations que la *Loi sur la justice administrative* leur impose.

ANNEXES

ANNEXE I

NO	Ministères et organismes ayant reçu un questionnaire
1-	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole*
2-	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
3-	Ministère du Conseil exécutif*
4-	Ministère de la Culture et des Communications
5-	Ministère de l'Éducation
6-	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
7-	Ministère de l'Environnement
8-	Ministère de la Famille et de l'Enfance
9-	Ministère des Finances
10-	Ministère de l'Industrie et du Commerce
11-	Ministère de la Justice
12-	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
13-	Ministère des Régions*
14-	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
15-	Ministère des Relations internationales
16-	Ministère des Ressources naturelles
17-	Ministère du Revenu
18-	Ministère de la Santé et des Services sociaux
19-	Ministère de la Sécurité publique
20-	Ministère des Transports
21-	Ministère du Travail*
22-	Agence de l'efficacité énergétique
23-	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*
24-	Bureau du Coroner*
25-	Comité de déontologie policière
26-	Comité de revue de l'utilisation des médicaments*
27-	Commissaire à la déontologie policière
28-	Commission administrative des régimes de retraites et d'assurances
29-	Commission consultative de l'enseignement privé*
30-	Commission d'évaluation de l'enseignement collégial*
31-	Commission de l'équité salariale
32-	Commission de la qualité de l'environnement Kativik*
33-	Commission de la santé et de la sécurité du travail
34-	Commission de protection de la langue française*
35-	Commission de protection du territoire agricole du Québec
36-	Commission de toponymie*
37-	Commission des biens culturels du Québec*
38-	Commission des normes du travail
39-	Commission des transports du Québec
40-	Commission municipale du Québec*
41-	Commission québécoise des libérations conditionnelles
42-	Conseil consultatif de la lecture et du livre*
43-	Conseil consultatif de pharmacologie*
44-	Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre*
45-	Conseil de la famille et de l'enfance*
46-	Conseil de la langue française*
47-	Conseil de la santé et du bien-être*
48-	Conseil de la science et de la technologie*
49-	Conseil des aînés*
50-	Conseil des relations interculturelles*
51-	Conseil du statut de la femme*
52-	Conseil du trésor*
53-	Conseil médical du Québec*
54-	Conseil supérieur de l'éducation*

ANNEXE 1

NO	Ministères et organismes ayant reçu un questionnaire
55-	Curateur public du Québec*
56-	Fonds d'aide aux recours collectifs
57-	Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers*
58-	Inspecteur général des institutions financières
59-	Institut de la statistique du Québec*
60-	Institut du tourisme et d'hôtellerie du Québec*
61-	La Financière agricole du Québec
62-	Office de la langue française
63-	Office de la protection du consommateur
64-	Office des personnes handicapées du Québec
65-	Office des professions du Québec*
66-	Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*
67-	Régie de l'assurance-dépôts du Québec
68-	Régie de l'assurance maladie du Québec
69-	Régie des alcools, des courses et des jeux
70-	Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
71-	Régie des rentes du Québec
72-	Régie du bâtiment du Québec
73-	Régie du cinéma
74-	Régie du logement*
75-	Société de la faune et des parcs du Québec
76-	Société de l'assurance automobile du Québec
77-	Société d'habitation du Québec
*	Organismes et ministères ayant déclaré ne pas rendre de décisions
	au sens de l'article 2 de la loi

ANNEXE II

NO	Ministères et organismes ayant répondu au questionnaire
1-	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*
2-	Ministère de la Culture et des Communications
3-	Ministère de l'Éducation*
4-	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale*
5-	Ministère de l'Environnement*
6-	Ministère de la Famille et de l'Enfance*
7-	Ministère des Finances
8-	Ministère de l'Industrie et du Commerce
9-	Ministère de la Justice
10-	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
11-	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*
12-	Ministère des Relations internationales
13-	Ministère des Ressources naturelles*
14-	Ministère du Revenu*
15-	Ministère de la Santé et des Services sociaux
16-	Ministère de la Sécurité publique
17-	Ministère des Transports
18-	Agence de l'efficacité énergétique
19-	Comité de déontologie policière
20-	Commissaire à la déontologie policière
21-	Commission administrative des régimes de retraites et d'assurances
22-	Commission de l'équité salariale
23-	Commission de la santé et de la sécurité du travail*
24-	Commission de protection du territoire agricole du Québec*
25-	Commission des normes du travail*
26-	Commission des transports du Québec*
27-	Commission québécoise des libérations conditionnelles
28-	Fonds d'aide aux recours collectifs
29-	Inspecteur général des institutions financières*
30-	La Financière agricole du Québec
31-	Office de la langue française
32-	Office de la protection du consommateur*
33-	Office des personnes handicapées du Québec
34-	Régie de l'assurance-dépôts du Québec
35-	Régie de l'assurance maladie du Québec*
36-	Régie des alcools, des courses et des jeux*
37-	Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*
38-	Régie des rentes du Québec*
39-	Régie du bâtiment du Québec*
40-	Régie du cinéma
41-	Société de la faune et des parcs du Québec
42-	Société de l'assurance automobile du Québec*
43-	Société d'habitation du Québec
*	Ministères et organismes qui ont répondu à des questions
	supplémentaires

ANNEXE III

QUESTIONNAIRES

Ministère de la Justice
Québec

Mise en oeuvre de la Loi sur la justice administrative

QUESTIONNAIRE

I- PRÉAMBULE

Objectif de la démarche

L'article 200 de la *Loi sur la justice administrative* impose au ministre de la Justice de faire au gouvernement, au plus tard le 1er avril 2003, un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier. Ce rapport est déposé dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale et dans l'année qui suit la date de ce dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale procède à son étude.

Si la responsabilité de la loi ressortit au ministre de la Justice, l'application quotidienne de celle-ci relève de tous les ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. En effet, les articles 2 à 8 de la *Loi sur la justice administrative* imposent aux ministères et organismes qui, dans l'exercice de leurs fonctions administratives, prennent des décisions individuelles concernant directement des citoyens et des entreprises, certaines procédures permettant de respecter à l'égard des administrés, le devoir d'agir équitablement. Ces dispositions, s'inscrivant d'ailleurs dans l'esprit de la *Loi sur l'administration publique* quant à la qualité du service aux citoyennes et aux citoyens, sont au cœur de la justice administrative. Il importe, pour en faire l'évaluation après quelques années d'application, que chacun des ministères et organismes concernés fournisse toutes les informations nécessaires à l'élaboration et à la rédaction de ce rapport.

Le présent questionnaire vise à recueillir auprès de votre organisation l'information permettant de vérifier si l'objet principal de la loi d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative de même que le respect des droits fondamentaux des administrés, notamment par le respect du devoir d'agir équitablement, est rencontré. Des entrevues sont également projetées avec un ou des représentants de votre organisation afin d'obtenir des informations plus détaillées, le cas échéant.

Assujettissement

Tous les ministères et organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3 de la *Loi sur la justice administrative* et inscrits à la liste établie par le Conseil de la justice administrative en vertu de l'article 178 de cette loi reçoivent ce questionnaire.

Avertissement

Ce questionnaire cherche à connaître les moyens utilisés par l'Administration gouvernementale pour se conformer aux dispositions de la *Loi sur la justice administrative*, **dans chacune des étapes de la procédure**. En ce sens, la formulation des questions ne doit pas être interprétée comme comportant des obligations autres que celles imposées par cette loi.

II- INSTRUCTIONS

Ce questionnaire est présenté en format **tableau**, de sorte qu'il vous suffira d'inscrire vos réponses dans la cellule qui suit la question. La taille de cette **cellule s'ajustera** à vos besoins. Pour ce qui est des questions où vous devez répondre par **oui** ou par **non**, placez le pointeur sur la colonne de gauche ou de droite, selon que votre réponse est oui ou non. Ensuite, double-cliquez. Une nouvelle fenêtre apparaîtra. Cochez «**case activée**» puis «OK». Le X se placera automatiquement dans la case.

Les réponses et documents fournis doivent être exacts et correspondre à la fin de votre exercice financier terminé en 2001.

Certaines questions nécessitent la production de documents. À cette fin, une liste de rappel est jointe à la fin du questionnaire.

Nous vous demandons de nous transmettre :

- Le questionnaire complété sur format électronique ET
- Le questionnaire complété sur format papier, dûment **signé** par le répondant, ainsi que tous les documents et pièces à l'appui de vos réponses.

III- LEXIQUE

Pour les fins du présent questionnaire :

- « Administré » désigne un administré au sens de la L.J.A.
- « Décision » réfère à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, soit **la décision initiale, le réexamen et la révision**.
- « Employé » désigne tout membre du personnel d'un M/O intervenant dans la procédure administrative.
- « L.J.A. » désigne la *Loi sur la Justice administrative*.
- « M/O » désigne un ministère ou un organisme.

IV- DATE LIMITE DE RETOUR

LA DATE LIMITE POUR LE RETOUR DU QUESTIONNAIRE COMPLÉTÉ SUR FORMATS PAPIER ET ÉLECTRONIQUE EST LE 6 SEPTEMBRE 2002.

V- PERSONNE-RESSOURCE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Si vous avez besoin d'informations additionnelles, n'hésitez pas à communiquer avec la personne suivante :

M^e^ Guylaine Matte
(418) 528-9387
gmatte@justice.gouv.qc.ca

VI- IDENTIFICATION

Nom du M/O : _____

Répondant désigné par votre M/O :

Nom : _____

Fonction : _____

Numéro de téléphone : _____

NOUS VOUS REMERCIONS À L'AVANCE DE VOTRE BONNE COLLABORATION.

VII- QUESTIONS

Les questions qui suivent traitent des mesures prises par votre M/O à l'égard, notamment, des services à l'administré, du traitement de la demande, de la décision et de l'encadrement, depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. le 1er avril 1998.

En conséquence, les réponses doivent nécessairement considérer les buts visés par cette loi, soit la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative et le respect des droits fondamentaux des administrés, notamment par le respect du devoir d'agir équitablement, dans la conduite des procédures menant à une décision individuelle prise en application des normes prescrites par la loi, dans l'exercice d'une fonction administrative.

A- Services

Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi, dans la conduite d'une procédure menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi :

	OUI	NON
1. Votre M/O met-il à la disposition de l'administré, pour faciliter sa démarche :		
a) des services de renseignements?	☐	☐
b) des formulaires électroniques?	☐	☐
c) un système de transmission électronique des données?	☐	☐
d) une ligne téléphonique sans frais?	☐	☐
e) des dépliants ou autres documents explicatifs?	☐	☐
f) divers points de services répartis sur le territoire du Québec?	☐	☐
g) la possibilité de communiquer directement avec l'un de ses employés?	☐	☐
Préciser le mode de communication, s'il y a lieu.		
h) d'autres moyens? Préciser.		
2. Quelles mesures votre M/O a-t-il mises en place pour permettre à l'administré d'accéder facilement et en tout temps à son dossier?		
3. Votre M/O offre-t-il à l'administré l'occasion d'évaluer vos services?	☐	☐
Si oui, par :		
a) des sondages? Si oui, fréquence :	☐	☐
b) des groupes de discussion? Si oui, fréquence :	☐	☐
c) des cartes d'appréciation?	☐	☐
d) d'autres moyens? Préciser.		

4. Quel moyen votre M/O a-t-il mis en place pour traiter, suivre et analyser les plaintes reçues à l'égard des services dispensés à l'administré?

   [JOINDRE UN RAPPORT DE SUIVI ET D'ANALYSE DES PLAINTES, S'IL Y A LIEU.]

5. De quelle façon votre M/O prend-il en considération les commentaires formulés par l'administré pour l'amélioration de vos services?

B- Traitement des demandes

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 4 de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi, dans la conduite d'une procédure menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi :

6. Quels principaux moyens votre M/O met-il à la disposition de ses employés pour faire en sorte que les **procédures soient conduites dans le respect** des normes législatives et administratives, ainsi que les autres règles de droit applicables dans ses décisions (recueils ou manuels, guides de bonne pratique, groupes d'échange avec les pairs, forums de discussion, etc.)?

7. De quelle façon votre M/O s'assure-t-il que ses formulaires et sa correspondance sont rédigés en termes clairs, précis et faciles à compléter, le cas échéant?

8. Quels moyens votre M/O a-t-il mis en place pour :

   a) identifier les documents et renseignements nécessaires au traitement d'un dossier?

   b) s'assurer que le dossier est complet avant de prendre une décision?

   c) offrir à l'administré l'occasion de joindre les renseignements utiles à la prise de décision?

   d) offrir à l'administré l'occasion de compléter son dossier, le cas échéant?

9. Quels moyens votre M/O a-t-il mis en place pour s'assurer :

   a) du respect des normes législatives, administratives et autres règles de droit applicables dans la **conduite de la procédure** par ses employés?

   b) de la cohérence entre chacune des décisions prises?

   c) de la prise en considération des décisions des tribunaux administratifs?

   d) qu'une information transmise à l'administré est fiable et pertinente (contrôle de qualité, évaluation par les pairs, examen des plaintes, etc.)?

10. Dans l'application de l'article 4 de la L.J.A. :

    a) quels moyens votre M/O a-t-il mis en place pour s'assurer que chaque demande reçue est considérée?

    b) quels moyens votre M/O a-t-il mis en place pour faire le suivi des dossiers en cours de traitement?

	OUI	NON
c) votre M/O a-t-il établi des priorités dans le traitement des demandes?	☐	☐
Si oui, ces priorités sont fondées sur quels critères?		
	OUI	**NON**
d) est-ce que votre M/O a fixé des objectifs de délai de traitement entre la réception de la demande et le moment où le dossier est complet?	☐	☐
Si oui, préciser ces objectifs.		
e) est-ce que votre M/O communique ses objectifs de délai de traitement à l'administré concerné?	☐	☐
Si oui, préciser leur mode de communication.		
f) votre M/O mesure-t-il le respect de ses objectifs de délai de traitement?	☐	☐

[JOINDRE UN RAPPORT À CET EFFET, S'IL Y A LIEU]

g) est-ce que votre M/O informe l'administré concerné lorsque ses objectifs de délai de traitement ne peuvent être respectés? ☐ ☐

Si oui, un nouvel objectif de délai est-il fixé? ☐ ☐

Si un nouvel objectif est fixé, lequel?

C- Décisions

Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi, dans la prise d'une décision individuelle initiale, son réexamen et sa révision :

11. a) Quel objectif de délai votre M/O a-t-il fixé entre le moment où le dossier est complet et la prise de décision?

b) De quelle façon votre M/O mesure-t-il le respect de cet objectif de délai?

[JOINDRE UN RAPPORT À CET EFFET, S'IL Y A LIEU.]

12. a) Par quel(s) moyen(s) votre M/O s'assure-t-il que les décisions qu'il prend sont communiquées en termes clairs et concis (art. 4 L.J.A.)?

b) Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. le 1er avril 1998, à quelle(s) date(s) votre M/O a-t-il réévalué la terminologie employée dans l'ensemble de ses décisions?

	OUI	NON
c) Votre M/O procède-t-il à l'analyse des décisions rendues?	☐	☐

Si oui, préciser l'impact de votre analyse sur les termes de communication des décisions.

13. Votre M/O offre-t-il à l'administré concerné la possibilité de se faire expliquer une décision *a posteriori*? ☐ ☐

Si oui, préciser la façon.

14. **En matière de permis ou autre autorisation de même nature ou d'ordonnance de faire ou de ne pas faire**, lorsque votre M/O s'apprête à prendre une **décision défavorable** (art. 5 L.J.A.):

a) de quelle façon transmet-il la teneur des plaintes et oppositions, le cas échéant, à l'administré concerné?

b) de quelle façon fait-il connaître son intention et ses motifs à l'administré concerné?

c) quel délai accorde-t-il à l'administré pour présenter ses observations et produire des documents?

d) de quelle façon offre-t-il à l'administré concerné l'occasion de présenter ses observations et produire des documents?

e) de quelle façon s'assure-t-il que le délai accordé à l'administré est suffisant?

15. **En matière d'indemnité ou de prestation,** lorsque votre M/O s'apprête à prendre une **décision défavorable** (art. 6 L.J.A.):

a) de quelle façon s'assure-t-il que l'administré a eu l'information appropriée pour communiquer avec votre M/O?

b) de quelle façon s'assure-t-il que le dossier de l'administré contient les renseignements utiles à la prise de décision?

c) quel délai fixe-t-il pour communiquer avec l'administré concerné?

i) de quelle façon mesure-t-il le respect de ce délai?

ii) ce délai est-il respecté? Préciser.

[JOINDRE UN RAPPORT DE LA MESURE DU DÉLAI, S'IL Y A LIEU.]

d) de quelle façon s'assure-t-il que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pour compléter son dossier?

e) quel délai accorde-t-il à l'administré concerné pour présenter ses observations et produire des documents?

f) de quelle façon offre-t-il à l'administré concerné l'occasion de présenter ses observations et produire des documents?

g) de quelle façon s'assure-t-il que le délai accordé à l'administré est suffisant?

16. Lorsque votre M/O prend une **décision défavorable**, de quelle façon :

a) motive-t-il sa décision?

b) informe-t-il alors l'administré de son droit à une révision ou à un autre recours prévu par la loi?

c) informe-t-il l'administré des délais accordés pour présenter une demande de révision ou un autre recours prévu par la loi?

17. Lorsqu'une **situation est réexaminée ou une décision révisée** à la demande de l'administré :

a) de quelle façon votre M/O donne-t-il à l'administré l'occasion de présenter ses observations et produire des documents?

b) de quelle façon votre M/O précise-t-il à l'administré les documents à produire pour compléter son dossier?

c) quel délai votre M/O accorde-t-il à l'administré pour présenter ses observations et produire des documents?

d) de quelle façon votre M/O agit-il lorsque l'administré tarde à présenter ses observations ou à produire des documents pour compléter son dossier?

18. Quelles sont les étapes du processus de révision mises en place par votre M/O?

D- Encadrement (Activités de planification, d'organisation, de direction et de contrôle)

Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi :

19. Quelles règles de procédure ou de régie interne, directives, politiques ou **autres mesures de même nature** votre M/O a-t-il adoptées? Énumérer.

a) De quelle façon votre M/O s'assure-t-il qu'elles sont simples, souples et sans formalisme?

b) Est-ce qu'elles concernent :

	OUI	NON
i) l'accueil de l'administré?	☐	☐
ii) l'identification claire de l'employé dans ses communications avec l'administré?	☐	☐
iii) d'autres règles de conduite applicables à l'employé?	☐	☐

Si oui, préciser.

c) De quelle façon votre M/O les communique-t-il à ses employés?

d) De quelle façon votre M/O s'assure-t-il que ses procédures sont conduites suivant des règles simples, souples et sans formalisme?

e) À quelle(s) date(s) votre M/O a-t-il réévalué la terminologie employée dans l'ensemble de ses règles de procédure ou de régie interne, directives, politiques ou autres mesures de même nature?

f) De quelle façon votre M/O supervise-t-il la qualité des travaux de ses employés?

	OUI	NON
20. Votre M/O a-t-il établi ses priorités, orientations, objectifs et engagements envers l'administré en fonction des besoins de ce dernier?	☐	☐

Si oui, préciser les besoins identifiés.

21. Quels indicateurs précis et mesurables votre M/O a-t-il établis pour s'assurer que ses priorités, objectifs et engagements sont respectés? Le cas échéant, expliquer l'absence de tels indicateurs.

22. a) De quelle façon votre M/O mesure-t-il les écarts entre ses priorités, orientations, objectifs et engagements et les résultats atteints?

b) À quelle fréquence votre M/O mesure-t-il ces écarts?

c) De quelle façon votre M/O considère-t-il les objectifs de la L.J.A. lorsqu'il effectue le suivi des activités à l'interne?

[JOINDRE VOTRE DERNIER RAPPORT DE SUIVI D'ACTIVITÉS À L'INTERNE, S'IL Y A LIEU.]

23. a) De quelle façon votre M/O réévalue-t-il ses priorités, orientations, objectifs et engagements?

b) À quelle fréquence votre M/O réévalue-t-il ses priorités, orientations, objectifs et engagements?

[JOINDRE LA DERNIÈRE RÉÉVALUATION EFFECTUÉE, S'IL Y A LIEU.]

24. Quels principaux changements votre M/O a-t-il effectués en matière de planification et de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles?

25. a) De quelle façon votre M/O a-t-il revu les services rendus à l'administré?

[JOINDRE LA LISTE DE CES SERVICES, S'IL Y A LIEU.]

b) Quels services n'ont pas été revus?

c) Quand votre M/O prévoit-il les revoir?

26. Votre M/O a-t-il :

a) conclu des ententes avec d'autres organismes, ministères ou institutions afin d'améliorer l'atteinte des objectifs fixés par la L.J.A.?	☐	☐
b) réalisé des études comparatives avec d'autres M/O similaires?	☐	☐

Si oui, préciser.

27. De quelle façon votre M/O s'assure-t-il que les rôles et les responsabilités de tous ses employés, y compris le personnel d'encadrement, sont :

a) clairement définis?

b) communiqués à l'ensemble de ses employés?

c) respectés par les employés?

28. Votre M/O a-t-il établi ou adopté à l'égard de ses employés :

a) un profil de compétence?	☐	☐
b) un code d'éthique et de déontologie spécifique?	☐	☐

Si oui, préciser son mode de diffusion.

	OUI	NON
c) un programme de perfectionnement en fonction d'une planification structurée des besoins en matière de formation?	☐	☐

Si oui, préciser.

E- Modes amiables de règlement des différends

29. Votre M/O utilise-t-il des modes amiables de règlement des différends entre lui et un administré? ☐ ☐

F- Données statistiques

30. a) Préciser la date de votre dernier exercice financier.

b) Combien de décisions votre M/O a-t-il prises durant son dernier exercice financier complété?

c) De ce nombre, combien de décisions ont fait l'objet :

i) d'une révision?

ii) d'un recours en contestation?

LA DATE LIMITE POUR LE RETOUR DU QUESTIONNAIRE COMPLÉTÉ EST LE 6 SEPTEMBRE 2002.

Fait à _____ **Le** _____

Signature du répondant _____

LISTE DES DOCUMENTS À JOINDRE

Documents considérant les objectifs de la LJA ou consécutifs à son entrée en vigueur le 1er avril 1998

Référence à la question

- ☐ **4** Un rapport de suivi et d'analyse des plaintes ou autres.
- ☐ **10 f)** Un rapport de mesure du respect des objectifs de délai de traitement des dossiers.
- ☐ **11 b)** Un rapport de mesure du respect des objectifs de délai de traitement des dossiers.
- ☐ **15 c)** Un rapport de mesure du respect du délai pour communiquer avec l'administré.
- ☐ **22 c)** Le dernier rapport de suivi des activités à l'interne.
- ☐ **23 b)** La dernière réévaluation des priorités, orientations, objectifs et engagements.
- ☐ **25 a)** La dernière révision de la liste des services rendus à l'administré.

Ministère de la Justice
Québec

Mise en oeuvre de la Loi sur la justice administrative

QUESTIONNAIRE

VERSION ABRÉGÉE

I- PRÉAMBULE

Objectif de la démarche

L'article 200 de la *Loi sur la justice administrative* impose au ministre de la Justice de faire au gouvernement, au plus tard le 1er avril 2003, un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier. Ce rapport est déposé dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale et dans l'année qui suit la date de ce dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale procède à son étude.

Si la responsabilité de la loi ressortit au ministre de la Justice, l'application quotidienne de celle-ci relève de tous les ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*. En effet, les articles 2 à 8 de la *Loi sur la justice administrative* imposent aux ministères et organismes qui, dans l'exercice de leurs fonctions administratives, prennent des décisions individuelles concernant directement des citoyens et des entreprises, certaines procédures permettant de respecter à l'égard des administrés, le devoir d'agir équitablement. Ces dispositions, s'inscrivant d'ailleurs dans l'esprit de la *Loi sur l'administration publique* quant à la qualité du service aux citoyennes et aux citoyens, sont au cœur de la justice administrative. Il importe, pour en faire l'évaluation après quelques années d'application, que chacun des ministères et organismes concernés fournisse toutes les informations nécessaires à l'élaboration et à la rédaction de ce rapport.

Le présent questionnaire vise à recueillir auprès de votre organisation l'information permettant de vérifier si l'objet principal de la loi d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative de même que le respect des droits fondamentaux des administrés, notamment par le respect du devoir d'agir équitablement, est rencontré. Des entrevues sont également projetées avec un ou des représentants de votre organisation afin d'obtenir des informations plus détaillées, le cas échéant.

Assujettissement

Tous les ministères et organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3 de la *Loi sur la justice administrative* et inscrits à la liste établie par le Conseil de la justice administrative en vertu de l'article 178 de cette loi reçoivent ce questionnaire. Toutefois, si votre organisation considère ne pas être soumise à l'application des dispositions de la *Loi sur la justice administrative*, parce qu'elle ne prend pas de décisions individuelles à l'égard d'un administré, il y a lieu de cocher la case appropriée à la page suivante.

Avertissement

Ce questionnaire cherche à connaître les moyens utilisés par l'Administration gouvernementale pour se conformer aux dispositions de la *Loi sur la justice administrative*, **dans chacune des étapes de la procédure**. En ce sens, la formulation des questions ne doit pas être interprétée comme comportant des obligations autres que celles imposées par cette loi.

II- IDENTIFICATION

Nom du M/O : _____

Répondant désigné par votre M/O :

Nom : _____
Fonction : _____
Numéro de téléphone : _____

III- INSTRUCTIONS

Ce questionnaire est présenté en format **tableau**, de sorte qu'il vous suffira d'inscrire vos réponses dans la cellule qui suit la question. La taille de cette **cellule s'ajustera** à vos besoins. Pour ce qui est des questions où vous devez répondre par **oui** ou par **non**, placez le pointeur sur la colonne de gauche ou de droite, selon que votre réponse est oui ou non. Ensuite, double-cliquez. Une nouvelle fenêtre apparaîtra. Cochez «**case activée**» puis «OK». Le X se placera automatiquement dans la case.

Les réponses et documents fournis doivent être exacts et correspondre à la fin de votre exercice financier terminé en 2001.

Certaines questions nécessitent la production de documents. À cette fin, une liste de rappel est jointe à la fin du questionnaire.

Nous vous demandons de nous transmettre :

- Le questionnaire complété sur format électronique ET
- Le questionnaire complété sur format papier, dûment **signé** par le répondant, ainsi que tous les documents et pièces à l'appui de vos réponses.

IV- LEXIQUE

Pour les fins du présent questionnaire :

- « Administré » désigne un administré au sens de la L.J.A.
- « Décision » réfère à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, soit **la décision initiale, le réexamen et la révision**.
- « Employé » désigne tout membre du personnel d'un M/O intervenant dans la procédure administrative.
- « L.J.A. » désigne la *Loi sur la Justice administrative*.
- « M/O » désigne un ministère ou un organisme.

V- DATE LIMITE DE RETOUR

LA DATE LIMITE POUR LE RETOUR DU QUESTIONNAIRE COMPLÉTÉ SUR FORMATS PAPIER ET ÉLECTRONIQUE EST LE 6 SEPTEMBRE 2002.

VI- PERSONNE-RESSOURCE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Si vous avez besoin d'informations additionnelles, n'hésitez pas à communiquer avec la personne suivante :

M^e Guylaine Matte
(418) 528-9387
gmatte@justice.gouv.qc.ca

VII- ASSUJETISSEMENT

	OUI	NON
Est-ce que votre M/O prend des décisions individuelles à l'égard d'un administré, en application des normes prescrites par la loi?	☐	☐

SI NON, VOUS N'AVEZ PAS À RÉPONDRE AUX QUESTIONS QUI SUIVENT.

VEUILLEZ CEPENDANT NOUS RETOURNER CETTE PAGE AVEC VOTRE SIGNATURE

Fait à _____ **Le** _____

Signature du répondant _____

VIII- QUESTIONS

Les questions qui suivent traitent des mesures prises par votre M/O à l'égard, notamment, des services à l'administré, du traitement de la demande, de la décision et de l'encadrement, depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. le 1er avril 1998.

En conséquence, les réponses doivent nécessairement considérer les buts visés par cette loi, soit la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative et le respect des droits fondamentaux des administrés, notamment par le respect du devoir d'agir équitablement, dans la conduite des procédures menant à une décision individuelle prise en application des normes prescrites par la loi, dans l'exercice d'une fonction administrative.

A- Services

Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi, dans la conduite d'une procédure menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi :

1. Quel moyen votre M/O a-t-il mis en place pour traiter, suivre et analyser les plaintes reçues à l'égard des services dispensés à l'administré?

   [JOINDRE UN RAPPORT DE SUIVI ET D'ANALYSE DES PLAINTES, S'IL Y A LIEU.]

B- Traitement des demandes

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 4 de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi, dans la conduite d'une procédure menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi :

2. Quels principaux moyens votre M/O met-il à la disposition de ses employés pour faire en sorte que les **procédures soient conduites dans le respect** des normes législatives et administratives, ainsi que les autres règles de droit applicables dans ses décisions?

3. De quelle façon votre M/O s'assure-t-il que ses formulaires et sa correspondance sont rédigés en termes clairs, précis et faciles à compléter, le cas échéant?

4. Quels moyens votre M/O a-t-il mis en place pour :

   a) s'assurer que le dossier est complet avant de prendre une décision?

   b) offrir à l'administré l'occasion de joindre les renseignements utiles à la prise de décision?

   c) offrir à l'administré l'occasion de compléter son dossier, le cas échéant?

5. Quels moyens votre M/O a-t-il mis en place pour s'assurer du respect des normes législatives, administratives et autres règles de droit applicables dans la **conduite de la procédure** par ses employés?

6. Dans l'application de l'article 4 de la L.J.A., quels moyens votre M/O a-t-il mis en place pour faire le suivi des dossiers en cours de traitement?

C- Décisions

Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi, dans la prise d'une décision individuelle initiale, son réexamen et sa révision :

7. Quel objectif de délai votre M/O a-t-il fixé entre le moment où le dossier est complet et la prise de décision?

8. Par quel(s) moyen(s) votre M/O s'assure-t-il que les décisions qu'il prend sont communiquées en termes clairs et concis (art. 4 L.J.A.)?

9. **En matière de permis ou autre autorisation de même nature ou d'ordonnance de faire ou de ne pas faire,** lorsque votre M/O s'apprête à prendre une **décision défavorable** (art. 5 L.J.A.):

a) de quelle façon transmet-il la teneur des plaintes et oppositions, le cas échéant, à l'administré concerné?

b) de quelle façon fait-il connaître son intention et ses motifs à l'administré concerné?

c) de quelle façon offre-t-il à l'administré concerné l'occasion de présenter ses observations et produire des documents?

10. **En matière d'indemnité ou de prestation,** lorsque votre M/O s'apprête à prendre une **décision défavorable** (art. 6 L.J.A.):

a) de quelle façon s'assure-t-il que l'administré a eu l'information appropriée pour communiquer avec votre M/O?

b) de quelle façon s'assure-t-il que le dossier de l'administré contient les renseignements utiles à la prise de décision?

c) de quelle façon s'assure-t-il que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pour compléter son dossier?

11. Lorsque votre M/O prend une **décision défavorable**, de quelle façon :

a) motive-t-il sa décision?

b) informe-t-il alors l'administré de son droit à une révision ou à un autre recours prévu par la loi?

c) informe-t-il l'administré des délais accordés pour présenter une demande de révision ou un autre recours prévu par la loi?

12. Lorsqu'une **situation est réexaminée ou une décision révisée** à la demande de l'administré, de quelle façon votre M/O donne-t-il à l'administré l'occasion de présenter ses observations et produire des documents?

D- Encadrement (Activités de planification, d'organisation, de direction et de contrôle)

Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi :

13. a) Quelles règles de procédure ou de régie interne, directives, politiques ou **autres mesures de même nature** votre M/O a-t-il adoptées? Énumérer.

b) De quelle façon votre M/O s'assure-t-il que ses procédures sont conduites suivant des règles simples, souples et sans formalisme?

E- Modes amiables de règlement des différends

	OUI	NON
14. Votre M/O utilise-t-il des modes amiables de règlement des différends entre lui et un administré?	☐	☐

F- Données statistiques

15. a) Préciser la date de votre dernier exercice financier.

b) Combien de décisions votre M/O a-t-il prises durant son dernier exercice financier complété?

c) De ce nombre, combien de décisions ont fait l'objet :

i) d'une révision?

ii) d'un recours en contestation?

Fait à _____ **Le** _____

Signature du répondant _____

ministère de la Justice
Québec

Mise en oeuvre de la Loi sur la justice administrative

LES ORGANISMES EXERÇANT UNE FONCTION JURIDICTIONNELLE

QUESTIONNAIRE

I- PRÉAMBULE

Objectif de la démarche

L'article 200 de la *Loi sur la justice administrative* (L.J.A.) impose au ministre de la Justice de faire au gouvernement, au plus tard le 1er avril 2003, un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier. Ce rapport est déposé dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale et dans l'année qui suit la date de ce dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale procède à son étude. Si la responsabilité de la loi ressortit au ministre de la Justice, l'application quotidienne de celle-ci relève de tous les ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*, ainsi que des organismes de l'ordre administratif chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée. Il importe, pour en faire l'évaluation après quelques années d'application, que chacun des ministères et organismes concernés fournisse toutes les informations nécessaires à l'élaboration et à la rédaction de ce rapport. Le présent questionnaire vise à recueillir auprès de votre organisation l'information permettant de vérifier si l'objet principal de la loi d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative de même que le respect des droits fondamentaux des administrés, est rencontré. Des entrevues sont également projetées avec un ou des représentants de votre organisation afin d'obtenir des informations plus détaillées, le cas échéant.

Avertissement

Ce questionnaire cherche à connaître les moyens utilisés par les organismes de l'ordre administratif chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée pour se conformer aux dispositions de la L.J.A. En ce sens, **les questions ne doivent pas être interprétées comme comportant des obligations autres que celles imposées par cette loi.**

Assujettissement

Tous les organismes de l'ordre administratif chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée au sens de l'article 9 de la L.J.A. et inscrits à la liste établie par le Conseil de la justice administrative en vertu de l'article 178 de cette loi reçoivent le présent questionnaire.

II- INSTRUCTIONS

Ce questionnaire est présenté en format **tableau**, de sorte qu'il vous suffira d'inscrire vos réponses dans la cellule qui suit la question. La taille de cette **cellule s'ajustera** à vos besoins. Pour ce qui est des questions où vous devez répondre par **oui** ou par **non**, placez le pointeur sur la colonne choisie, double-cliquez, une nouvelle fenêtre étant apparue, cochez «**case activée**» puis «OK». Le X se placera automatiquement dans la case.

Les réponses et documents fournis doivent être exacts et correspondre à la fin de votre exercice financier terminé en 2001.

Certaines questions nécessitent la production de documents. À cette fin, une liste de rappel est jointe à la fin du questionnaire.

Nous vous demandons de nous transmettre le questionnaire complété sur format électronique **et** sur format papier, dûment **signé** par le répondant, ainsi que tous les documents et pièces à l'appui de vos réponses.

III- DATE LIMITE DE RETOUR

LA DATE LIMITE POUR LE RETOUR DU QUESTIONNAIRE COMPLÉTÉ SUR FORMATS PAPIER ET ÉLECTRONIQUE EST LE 18 OCTOBRE 2002.

IV- PERSONNE-RESSOURCE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Si vous avez besoin d'informations additionnelles, n'hésitez pas à communiquer avec la personne suivante :

Me Guylaine Matte (418) 528-9387 gmatte@justice.gouv.qc.ca

V- IDENTIFICATION

Nom de l'organisme : _____

Nom du répondant désigné par votre organisme : _____

Fonction : _____

Numéro de téléphone : _____

NOUS VOUS REMERCIONS À L'AVANCE DE VOTRE BONNE COLLABORATION.

VI- QUESTIONS

Les questions qui suivent visent à connaître les mesures prises par votre organisme depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. le 1er avril 1998, notamment pour atteindre les buts visés par cette loi, soit la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative et le respect des droits fondamentaux des administrés et pour respecter les diverses obligations qui y sont établies.

A- COMMUNICATION ET RENSEIGNEMENT

	OUI	NON
1. Votre organisme met-il à la disposition de l'administré:		
a) des services de renseignements sur la procédure à suivre pour intenter un recours?	☐	☐
b) des formulaires électroniques?	☐	☐
c) un système de transmission électronique des données? Si oui, préciser.	☐	☐
d) une ligne téléphonique sans frais?	☐	☐
e) des dépliants ou autres documents explicatifs?	☐	☐
f) une assistance dans la formulation de sa demande?	☐	☐
g) des audiences par vidéo-conférence?	☐	☐
h) d'autres moyens? Préciser.		
2. Votre organisme transmet-il à l'administré un accusé réception de sa demande introductive?	☐	☐

[JOINDRE UN EXEMPLAIRE D'ACCUSÉ RÉCEPTION, LE CAS ÉCHÉANT]

3. a) De quelle façon votre organisme s'assure-t-il que ses formulaires et sa correspondance sont rédigés en termes clairs, précis et faciles à compléter, le cas échéant?

b) Quelle mesure votre organisme a-t-il mise en place pour permettre à l'administré d'accéder facilement et en tout temps à son dossier?

B- RÔLE D'AUDIENCE

4. a) Quelles sont les priorités de votre organisme lors de la confection de ses rôles d'audience?

b) De quelle façon votre organisme réussit-il à respecter l'obligation prévue par la loi d'entendre certaines causes en urgence, le cas échéant?

c) De quelle façon votre organisme s'assure-t-il qu'un dossier est complet avant sa mise au rôle?

d) De quelle façon votre organisme s'assure-t-il de la disponibilité des parties avant la mise au rôle d'un dossier?

e) La gestion des rôles d'audience de votre organisme est-elle informatisée? ☐ ☐

f) Quels sont les autres moyens par lesquels votre organisme s'assure de la gestion efficace de ses rôles d'audience?

C- REMISE

5. a) Quelles conditions votre organisme impose-t-il aux parties pour demander une remise d'audience?

b) Qui, au sein de votre organisme, a le pouvoir d'accorder une demande de remise d'audience?

c) De quelle façon votre organisme traite-t-il les dossiers ayant fait l'objet d'une remise?

	OUI	NON
d) La gestion des remises d'audience de votre organisme est-elle informatisée?	☐	☐

e) Quels constats votre organisme a-t-il dégagés l'égard de sa gestion des demandes de remise d'audience?

D- CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE

6. a) Quelles sont les conditions établies par votre organisme pour convoquer les parties en conférence préparatoire?

b) Votre organisme favorise-t-il le recours à la conférence préparatoire? ☐ ☐

Si oui, de quelle façon?

E- AUDIENCE

7. De quelle façon votre organisme, s'assure-t-il que les procédures sont conduites :

a) de manière à permettre un débat loyal?

b) dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale?

8. a) Quelles mesures votre organisme a-t-il prises pour :

i) permettre que les débats soient menés avec souplesse?

ii) permettre que les débats soient menés de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction?

iii) délimiter le débat?

iv) favoriser le rapprochement des parties, s'il y a lieu?

v) donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leur prétention et d'en débattre?

vi) si nécessaire, apporter à chacune des parties, lors de l'audience, un secours équitable et impartial?

vii) permettre à chacune des parties d'être assistée ou représentée par les personnes habilitées par la loi à cet effet?

b) De quelle façon votre organisme s'assure-t-il du respect de ces mesures?

9. a) Quels sont les motifs pour lesquels votre organisme a tenu des audiences à huis clos, le cas échéant?

b) Quels critères amènent votre organisme à tenir ses audiences à l'extérieur du siège?

F- PROCÉDURE

10. Quelles sont les règles de pratique et de procédure de votre organisme :

a) pour le traitement des dossiers?

b) pour le déroulement des audiences?

[JOINDRE UN EXEMPLAIRE DES RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE DE VOTRE ORGANISME]

11. Le cas échéant, quel impact l'entrée en vigueur de la L.J.A. a-t-elle eu sur les règles de pratique et de procédure de votre organisme? Indiquer les principales modifications.

12. a) De quelle façon votre organisme s'assure-t-il que ses règles de pratique et de procédure sont simples, souples et conduites sans formalisme?

b) De quelle façon votre organisme communique-t-il ses règles de pratique et de procédure à l'administré?

G- PREUVE

	OUI	NON
13. Votre organisme a-t-il eu à rejeter d'office des éléments de preuve parce qu'ils avaient été obtenus dans des conditions portant atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation était susceptible de déconsidérer l'administration de la justice?	☐	☐
14. a) Votre organisme suit-il les règles ordinaires de la preuve en matière civile quant à la recevabilité des éléments et des moyens de preuve?	☐	☐

Sinon, quelles sont les règles de preuve suivies par votre organisme?

b) Le cas échéant, quel impact l'entrée en vigueur de la L.J.A. a-t-elle eu sur les règles de preuve de votre organisme? Indiquer les principales modifications.

H- DÉLAI

15. a) Quels objectifs de délais de traitement des dossiers votre organisme s'est-il fixé, le cas échéant?

b) Est-ce que votre organisme communique ses objectifs de délai de traitement à l'administré concerné?	☐	☐

c) Quelles mesures votre organisme a-t-il prises pour :

i) assurer le respect de ses objectifs de délai?

ii) réduire les délais de traitement de ses dossiers, le cas échéant?

d) Est-ce que votre organisme informe l'administré concerné lorsque ses objectifs de délais ne peuvent être respectés? Préciser.	☐	☐

e) Pour l'exercice financier complété en 2001, quel est le délai moyen réel entre :

i) le dépôt d'un recours et la première audience, sans tenir compte des remises?

ii) la fin de l'audience et la prise de décision?

iii) le dépôt d'un recours et la prise de décision, sans tenir compte des remises?

f) Quel délai moyen les remises ont-elles entraîné?

g) Votre organisme procède-t-il à l'analyse des écarts entre ses objectifs et les délais réels de traitement de ses dossiers?	☐	☐

[JOINDRE UN RAPPORT D'ANALYSE À CET EFFET, LE CAS ÉCHÉANT]

	OUI	NON
h) Votre organisme mesure-t-il spécifiquement ses délais en région?	☐	☐

[JOINDRE UN RAPPORT DE MESURE À CET EFFET, LE CAS ÉCHÉANT]

16. a) L'autorité administrative dont la décision est contestée doit transmettre à votre organisme une copie du dossier qu'elle possède relativement à la décision contestée. Quel est le pourcentage de dossiers qui sont transmis à votre organisme hors délai? .

b) De quelle façon votre organisme agit-il lorsqu'une partie tarde à lui transmettre les documents requis au traitement d'un dossier?

I- MODES AMIABLES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

17. a) La loi autorise-t-elle votre organisme à recourir à un mode amiable de règlement des différends? Préciser. ☐ ☐

Si oui, indiquer les conditions pour y recourir.

b) Votre organisme utilise-t-il des modes amiables de règlement des différends? ☐ ☐

Si oui, préciser le(s) mode(s) utilisé(s)?

c) Votre organisme favorise-t-il le recours à des modes amiables de règlement des différends? ☐ ☐

Si oui, de quelle façon?

18. Si votre organisme utilise un mode amiable de règlement des différends :

a) à quelle étape du traitement d'un dossier les parties peuvent-elles l'utiliser?

b) par qui les séances conduisant à un règlement sont-elles tenues?

c) quelles règles sont alors appliquées?

d) entérine-t-il tous les règlements intervenus? ☐ ☐

Sinon, pourquoi?

J- DÉCISION

19. Quelle mesure votre organisme a-t-il prise pour s'assurer que les décisions qu'il rend sont communiquées en termes clairs et concis aux parties et aux autres personnes indiquées dans la loi?

20. Quels moyens votre organisme a-t-il mis en place pour :

a) s'assurer de la qualité de la rédaction des décisions qu'il rend, notamment leur clarté, leur précision et leur concision?

b) maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions rendues?

21. a) De quelle façon votre organisme diffuse-t-il ses décisions, le cas échéant?

b) Votre organisme indexe-t-il ses décisions? ☐ ☐

K- GESTION

22. Depuis l'entrée en vigueur de la L.J.A. et considérant les buts visés par cette loi :

a) quels principaux changements votre organisme a-t-il effectués en matière de planification et de gestion des ressources humaines, financières et matérielles, le cas échéant?

b) de quelle façon votre organisme s'assure-t-il que l'allocation de ses ressources humaines, financières et matérielles correspond aux besoins des administrés en régions?

23. De quelle façon votre organisme s'assure-t-il que ses systèmes produisent une information :

a) fiable?

b) suffisant à ses besoins?

	OUI	NON
24. Votre organisme a-t-il réalisé des études comparatives avec d'autres organismes similaires, notamment à l'égard des délais, des règles de pratique et de procédure et des règles de preuve?	☐	☐
Si oui, préciser.		
25. a) Votre organisme a-t-il établi ou adopté à l'égard de son personnel intervenant dans le traitement d'un dossier, un code d'éthique et de déontologie qui lui soit propre?	☐	☐
b) De quelle façon votre organisme supervise-t-il les travaux du personnel intervenant dans le traitement d'un dossier?		
26. Votre organisme a-t-il édicté un code de déontologie applicable :		
a) à ses membres?	☐	☐
b) à ses conciliateurs, le cas échéant?	☐	☐
27. Votre organisme a-t-il établi ou adopté à l'égard de ses membres un programme de perfectionnement?	☐	☐
Si oui, préciser.		
28. a) Votre organisme a-t-il établi des priorités et des objectifs?	☐	☐
Si oui :		
i) les priorités et les objectifs de votre organisme sont-ils communiqués à l'administré?	☐	☐
Préciser la façon dont ces priorités et objectifs sont communiqués à l'administré, le cas échéant.		
ii) de quelle façon ces priorités et objectifs visent-t-ils l'atteinte des objectifs de qualité, de célérité, d'accessibilité et de respect des droits fondamentaux prévus par la L.J.A.?		
b) Votre organisme mesure-t-il les écarts entre ses priorités et ses objectifs et les résultats atteints?	☐	☐
Si oui, préciser la fréquence.		
c) Votre organisme a-t-il une planification annuelle des ses activités?	☐	☐

[JOINDRE LES RAPPORTS ANNUELS DES EXERCICES FINANCIERS COMPLÉTÉS EN 2001 ET EN 2002, SI CE DERNIER EST DISPONIBLE, SAUF S'ILS SONT SUR LE SITE INTERNET DE VOTRE ORGANISME.]

L- SERVICES

	OUI	NON
29. a) Votre organisme offre-t-il à l'administré l'occasion d'évaluer vos services?	☐	☐

Si oui, préciser.

b) Quel moyen votre organisme a-t-il mis en place pour traiter, suivre et analyser les plaintes reçues, s'il y a lieu?

[JOINDRE UN RAPPORT DE SUIVI ET D'ANALYSE DES PLAINTES, S'IL Y A LIEU.]

30. a) Votre organisme a-t-il produit une déclaration de services aux citoyens?	☐	☐

b) De quelle façon cette déclaration vise-t-elle l'atteinte des objectifs de qualité, de célérité , d'accessibilité et de respect des droits fondamentaux prévus par la L.J.A., le cas échéant?

M- DONNÉES STATISTIQUES

31. Durant son exercice financier complété en 2001:

a) combien de dossiers ont été reçus par votre organisme?

b) combien de dossiers ont été fermés par votre organisme?

c) combien de décisions votre organisme a-t-il rendues?

d) combien d'audiences votre organisme a-t-il tenues?

e) combien d'audiences votre organisme a-t-il tenues à huis clos?

f) combien d'audiences ont été tenues hors du siège?

g) combien de dossiers de votre organisme ont fait l'objet d'une conférence préparatoire?

h) dans combien de dossiers des rencontres pour le règlement amiable des différends ont-elles été tenues?

i) combien de dossiers de votre organisme ont été fermés suite à un processus de règlement amiable des différends?

j) combien de remises d'audience ont été :

i) demandées par les parties?

ii) accordées?

k) dans combien de dossiers l'administré était-il représenté :

i) par un avocat?

ii) par une autre personne?

l) combien de décisions de votre organisme ont fait l'objet d'un appel, le cas échéant?

LA DATE LIMITE POUR LE RETOUR DU QUESTIONNAIRE COMPLÉTÉ EST LE 18 OCTOBRE 2002.

Fait à _____ **Le** _____

Signature du répondant _____

LISTE DES DOCUMENTS À JOINDRE, LE CAS ÉCHÉANT

✓	Référence à la question	
☐	2	Un exemplaire d'accusé réception d'une demande introductive.
☐	10	Un exemplaire des règles de pratique et de procédure de votre organisme
☐	15 g)	Un rapport d'analyse des écarts entre les objectifs et les délais réels de traitement des dossiers.
☐	15 h)	Un rapport de mesure des délais en région.
☐	28	Les rapports annuels des exercices financiers complétés en 2001 et en 2002, si ce dernier est disponible, sauf s'ils sont sur le site Internet de votre organisme.
☐	29	Un rapport de suivi et d'analyse des plaintes, s'il y a lieu.

ANNEXE IV

Liste des tableaux

Le Tribunal administratif du Québec		**Page**
Tableau 1	Nombre d'audiences tenues	77
Tableau 2	Nombre de dossiers traités lors d'appels du rôle ou de conférences préparatoires	80
Tableau 3	Nombre de dossiers traités en conciliation	83
Tableau 4	Nombre de dossiers fermés à la suite d'une conciliation	83
Tableau 5	Pourcentage des requérants représentés par avocat aux sections des Affaires sociales et des Affaires immobilières	84
Tableau 6	Nombre de décisions rendues	85
Tableau 7	Nombre de dossiers ouverts	91
Tableau 8	Nombre de dossiers fermés	91
Tableau 9	Pourcentage des dossiers reçus hors délai	95
Tableau 10	Délai moyen en jours entre l'introduction d'une demande et la première audience tenue, sans tenir compte des remises	96
Tableau 11	Délai moyen en jours entre la fin de l'audience et la date où la décision est rendue	96
Tableau 12	Délai moyen entre jours l'introduction de la demande et la date où la décision est rendue, sans tenir compte des remises	97
Tableau 13	Délai moyen en jours entraîné par les remises	98
Tableau 14	Lieux de la tenue des audiences	100
Tableau 15	Nombre de remises demandées par les parties	104
Tableau 16	Nombre de remises accordées	105
Tableau 17	Pourcentage de dossiers ayant fait l'objet de remises par sections	105

LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE		
Tableau 18	Nombre de plaintes par tribunal concerné	131
Tableau 19	Motifs allégués au soutien des plaintes	132
Tableau 20	Nombre de dossiers de plaintes selon le motif de fermeture	135

Justice Québec